

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 29

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 luglio 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**

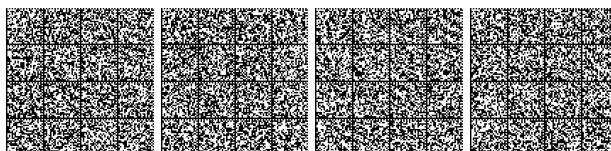




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **160.** Sentenza 6 giugno - 11 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Impiego pubblico - Trattamento di trasferta collegato all'orario di lavoro, riconosciuto al personale impegnato in attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea legislativa e al personale autista.**  
 – Legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», art. 8, comma 2. .... Pag. 1
- N. **161.** Sentenza 6 giugno - 11 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Edilizia e urbanistica - Piani di lottizzazione e di zona convenzionati - Condizioni per la conversione delle volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza in volumetrie residenziali.**  
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), art. 18, comma 32. .... Pag. 3
- N. **162.** Ordinanza 7 giugno - 11 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Fallimento e procedure concorsuali - Notificazione del ricorso per la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore collettivo e del decreto fissazione dell'udienza - Procedimento in caso di mancato reperimento del destinatario.**  
 – Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, terzo comma, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. .... Pag. 10
- N. **163.** Ordinanza 7 giugno - 11 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità - Professioni - Educatore professionale - Requisiti di esercizio.**  
 – Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 2016, n. 9 (Modifiche all'articolo 36 della legge regionale 6/2006, in materia di operatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali), art. 1, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 10-ter all'art. 36 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). .... Pag. 12
- N. **164.** Sentenza 3 aprile - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Responsabilità civile dei magistrati - Azione risarcitoria nei confronti dello Stato (in particolare, abolizione del cd. "filtro di ammissibilità").**  
 – Legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), artt. 2, comma 1, lettere a), b) e c), 3, comma 2, e 4; legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), artt. 2, commi 2 e 3, 4, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, come modificati dalla legge n. 18 del 2015. .... Pag. 14



- N. **165.** Sentenza 9 maggio - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Credito d'imposta riservato alle imprese di talune Regioni in relazione all'acquisizione di beni strumentali - Meccanismi di finanziamento.**  
 – 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 108, ultimo periodo. .... Pag. 39
- N. **166.** Sentenza 20 giugno - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Previdenza - Regime dei contributi versati all'estero e trasferiti in Italia - Disposizione di interpretazione autentica che ridetermina la retribuzione pensionabile.**  
 – Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1, comma 777..... Pag. 44
- N. **167.** Ordinanza 7 giugno - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale (regime cautelare per l'imputato genitore di prole minorenni) - Ordinamento penitenziario (trasferimento dell'imputato e relative cause di legittimazione).**  
 – Codice di procedura penale, artt. 275, commi 4 e 4-bis, 276, comma 1-ter, e 299, comma 4-ter; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 42, commi 1 e 2. .... Pag. 49
- N. **168.** Ordinanza 21 giugno - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati tributari - Omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglie di punibilità.**  
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-bis. .... Pag. 54
- N. **169.** Sentenza 21 marzo - 12 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Disposizioni varie per il contenimento e la razionalizzazione della spesa sanitaria (rinegoziazione dei contratti in essere, recesso o conferma, con conseguente adozione di misure alternative di riduzione della spesa; determinazione, con decreto ministeriale, delle condizioni di erogabilità e delle indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; informazione, controllo, sanzioni e responsabilità mediche connesse all'erogazione delle prestazioni; obbligo per le Regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridefinire i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale; riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, a cui concorre lo Stato).**  
 – Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-septies, commi 1 e 2..... Pag. 56



## N. 170. Sentenza 23 maggio - 12 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale (adozione del piano ministeriale delle aree per le attività sulla terraferma; valutazione di impatto ambientale; titolo concessorio unico; progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti).**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164; intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38....

Pag. 87

## N. 171. Ordinanza 21 giugno - 12 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Continuazione e conseguente cumulo giuridico - Limitazione alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 8, secondo comma...

Pag. 117

## N. 172. Sentenza 6 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, indagati per eccesso colposo di legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente.**

- Legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), art. 1, comma 2.....

Pag. 121

## N. 173. Sentenza 6 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Istituzione sul territorio della provincia di Savona di un terzo ATO sub-provinciale.**

- Legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», artt. 1, commi 1 e 2, e 2.....

Pag. 125

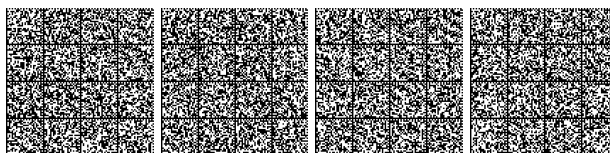
## N. 174. Sentenza 20 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di ambiente (istituzione, in acque non oggetto di concessione, di eventuali oneri ulteriori per i non residenti nella Regione, mediante provvedimento della Giunta regionale) e di caccia (forme di attività venatoria; addestramento dei cani da caccia; comprensori alpini; recupero della selvaggina ferita; piani di abbattimento del cormorano).**

- Legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), artt. 55, comma 1, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, e 71; legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), art. 20, comma 3-bis, inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016.....

Pag. 128



## N. 175. Sentenza 4 - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Compensi per prestazioni di lavoro straordinario effettivamente rese oltre i limiti previsti dal CCNL del comparto Regioni e autonomie locali - Applicazione della normativa di cui all'art. 1 della legge n. 190 del 2014 - Energia - Impianti di grandi derivazioni di energia idroelettrica - Possibilità per la Giunta regionale di consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea non oltre il 31 dicembre 2017.**

- Legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimenti di variazione con modifiche di leggi regionali), artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere *s*) ed *u*). .....

Pag. 137

## N. 176. Sentenza 5 - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Privilegi erariali - Crediti dello Stato per imposte dirette, assistiti da privilegio generale mobiliare - Collocazione sussidiaria, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari - Estensione di tale regime ai crediti sorti in data anteriore al 6 luglio 2011.**

- Codice civile, art. 2776, terzo comma, come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; d.l. n. 98 del 2011, art. 23, comma 39. ....

Pag. 140

## N. 177. Sentenza 5 - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposta di registro - Pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l'accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette ad IVA - Applicazione dell'imposta di registro proporzionale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), Tariffa allegata, Parte prima, art. 8, comma 1, lettera *c*).....

Pag. 145

## N. 178. Sentenza 5 - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Compensi per il consulente tecnico della parte ammessa al patrocinio a carico dell'Erario - Riduzione di un terzo degli importi spettanti.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», art. 106-*bis*, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».....

Pag. 151

## N. 179. Sentenza 7 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati di non lieve entità concernenti le cd. droghe pesanti - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1. ....

Pag. 157



## N. 180. Sentenza 20 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità subordinata alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali dell'istante.**

- Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1, comma 1..... Pag. 167

## N. 181. Sentenza 21 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Autotutela tributaria - Organi competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca - Atti impugnabili davanti alle Commissioni tributarie.**

- Decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656 - art. 2-*quater*, comma 1; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 19, comma 1. .... Pag. 175

## N. 182. Sentenza 4 - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Industria - Completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA - Modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria.**

- Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) - convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151 - art. 1, comma 1, lett. *b*). .... Pag. 182

## N. 183. Sentenza 4 - 13 luglio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Segreto di Stato - Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia a carico di Nicolò Pollari, già direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare, e Pio Pompa, collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio all'epoca dei fatti, per il reato di peculato aggravato continuato.**

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia del 16 luglio 2015. .... Pag. 188

## N. 184. Ordinanza 6 giugno - 13 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

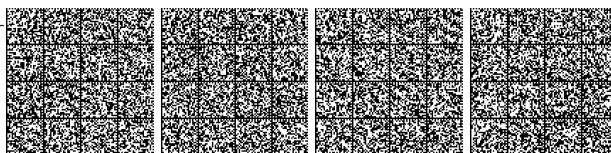
**Reati e pene - Reati di non lieve entità concernenti le cd. droghe pesanti - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1. .... Pag. 197





- N. **185.** Ordinanza 21 giugno - 13 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Riconducibilità al genere opposto, pur in assenza di modifica dei caratteri sessuali primari dell'istante - Possibilità rimessa dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità alla valutazione del giudice.**  
 – Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1, comma 1..... Pag. 201
- N. **186.** Ordinanza 21 giugno - 13 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Predisposizione e disciplina del funzionamento e finanziamento del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», art. 1, commi da 431 a 434..... Pag. 205
- N. **187.** Ordinanza 5 - 13 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento di accertamento tributario - Obbligo del contraddittorio preventivo all'atto impositivo limitato ai soli accertamenti realizzati a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.**  
 – Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7..... Pag. 207
- N. **188.** Ordinanza 5 - 13 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento di accertamento tributario - Obbligo del contraddittorio preventivo all'atto impositivo limitato ai soli accertamenti realizzati a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), artt. 32, 39 e 41-*bis*; art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente)..... Pag. 209
- N. **189.** Ordinanza 5 - 13 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento di accertamento tributario - Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali - Contraddittorio endoprocedimentale.....** Pag. 212
- N. **190.** Sentenza 23 maggio - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale - Ampliamento della durata in carica del Commissario straordinario.**  
 – Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali – modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), artt. 1, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, e 3. .... Pag. 214





## N. 191. Sentenza 3 - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie per il contenimento della spesa in materia di impiego pubblico (dirigenza; trattamento accessorio; assunzioni a tempo indeterminato; oneri per i rinnovi contrattuali) - Obbligo per le amministrazioni pubbliche di approvvigionamento esclusivamente tramite Consip S.p.A. o i soggetti aggregatori - Limite ai compensi massimi di amministratori, dirigenti e dipendenti delle società a controllo pubblico - Obbligo di pubblicazione di informazioni concernenti il conferimento degli incarichi e dei compensi - Obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di approvazione, comunicazione e pubblicazione del programma biennale degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro - Responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti in caso di inosservanza.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676..... Pag. 219

## N. 192. Sentenza 20 giugno - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Piani di rientro dal disavanzo di singole aziende sanitarie - Individuazione degli enti inefficienti, adozione e attuazione dei relativi piani di rientro con provvedimento della Giunta - Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Rideterminazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568..... Pag. 244

## N. 193. Sentenza 21 giugno - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Proprietà - Maso chiuso - Successione legittima - Chiamati nello stesso grado alla successione e all'assunzione del maso - Preferenza accordata ai maschi rispetto alle femmine.**

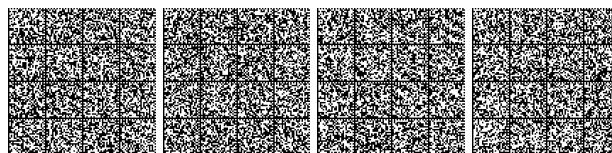
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi)..... Pag. 262

## N. 194. Sentenza 6 giugno - 14 luglio 2017

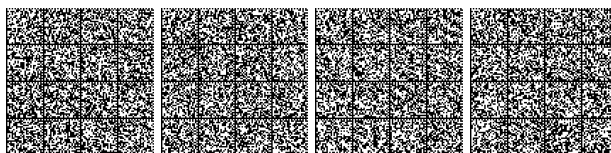
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Lavoratori agricoli - Obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria - Condizioni per il riconoscimento della relativa indennità.**

- Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, primo comma. .... Pag. 269



- N. **195.** Sentenza 20 giugno - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Valutazioni di incidenza di determinati interventi minori - Attribuzione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria.**  
 – 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 363, primo periodo. .... Pag. 278
- N. **196.** Sentenza 4 - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Disposizioni relative all'autorizzazione, alla costruzione e all'esercizio di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale.**  
 – Legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1. .... Pag. 283
- N. **197.** Sentenza 4 - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Modalità di copertura finanziaria degli oneri posti a carico della Regione, relativi al trattamento accessorio per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni.**  
 – Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 9, comma 29. .... Pag. 286
- N. **198.** Sentenza 4 - 14 luglio 2017  
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.  
**Energia - Attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici.**  
 – Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164). .... Pag. 292
- N. **199.** Sentenza 5 - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Contenzioso tributario - Facoltà delle parti di produrre in appello nuovi documenti.**  
 – Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 2, anche «in relazione al comma 1»). .... Pag. 296
- N. **200.** Ordinanza 20 giugno - 14 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Caccia - Prelievo venatorio nei parchi naturali provinciali - Modalità di esercizio.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), art. 24, comma 1; art. 8, comma 1, della stessa legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette). .... Pag. 300



## N. 201. Ordinanza 4 - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di agricoltura (disciplina del riconoscimento e dell'organizzazione delle c.d. "organizzazioni dei produttori agricoli"; aiuti alle società cooperative, alla ricerca e agli allevatori; divieto di coltivazione di piante transgeniche; divieto di somministrazione di OGM nei servizi di ristorazione collettiva gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati; incentivazione degli ammendanti compostati e/o letame; contributi a carico di non residenti per il rilascio di autorizzazioni alla raccolta di funghi).**

- Legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura), artt. 9, comma 1, lettera a); 10, comma 1, lettera b); 15, comma 1, lettere a) ed e); 20, comma 1, lettera d); 43, comma 1; 46; 48; 64 comma 1, lettera a); 81, comma 3, lettere a), b), f) e g); 83, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e); 95, comma 2, e 127. ....

Pag. 303

## N. 202. Ordinanza 4 - 14 luglio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma - Procedimento per il conferimento del titolo concessorio unico.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), artt. 3, comma 12, e 17. ....

Pag. 308

## N. 203. Ordinanza 4 - 14 luglio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164). ....

Pag. 310

## N. 204. Ordinanza 5 - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di impiego pubblico (organizzazione del servizio socio-sanitario regionale; concorsi per assunzione a tempo indeterminato di personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo; avvalimento temporaneo di forme di lavoro flessibile) e di zootecnia (produzione di alimenti).**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n.16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), artt. 4, commi 4, 5 e 6, 5, comma 1, e 6, commi 1, 2 e 4. ....

Pag. 313

## N. 205. Sentenza 21 giugno - 17 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità sull'aggravante della recidiva reiterata.**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). ....

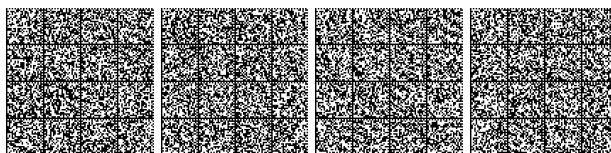
Pag. 317



- N. **206.** Sentenza 5 - 17 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Contestazione del fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere il patteggiamento.**  
 – Codice di procedura penale, art. 516..... Pag. 323
- N. **207.** Sentenza 24 maggio - 17 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa - Applicabilità alla fattispecie di ricettazione attenuata dalla particolare tenuità del fatto.**  
 – Codice penale, art. 131-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67). ..... Pag. 330
- N. **208.** Sentenza 6 giugno - 17 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Misure di prevenzione - Sospensione del procedimento per incapacità del proposto - Modalità di definizione.**  
 – Codice di procedura penale, art. 72, comma 2..... Pag. 335
- N. **209.** Sentenza 20 giugno - 17 luglio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Edilizia e urbanistica - Possibilità per il Comune di Roma di istituire un contributo straordinario a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale.**  
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 14, comma 16, lettera *f*). ..... Pag. 341

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **44.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 giugno 2017 (della Regione Lombardia)  
**Servizio civile universale - Settori di intervento - Programmazione e attuazione - Procedimento di predisposizione del Piano triennale e dei Piani annuali - Previsione che i programmi, attuati dalle Regioni con risorse proprie, siano sottoposti ad approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini della verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.**  
 – Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), artt. 3, 4, comma 4, e 7, comma 1, lett. *d*). ..... Pag. 351
- N. **3.** Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 maggio 2017 (dell'ex consigliere regionale della Regione Lazio Umberto Ponzo).  
**Consiglio regionale - Consigliere regionale - Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti di un ex consigliere regionale.**  
 – Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del 20 settembre 2016 (R.G.N.R. n. 9173/2015). ..... Pag. 362



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 160

*Sentenza 6 giugno - 11 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Trattamento di trasferta collegato all'orario di lavoro, riconosciuto al personale impegnato in attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea legislativa e al personale autista.**

- Legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», art. 8, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

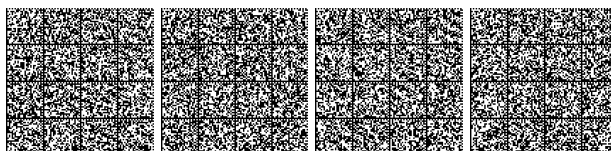
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-17 agosto 2016, depositato in cancelleria il 18 agosto 2016 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;  
udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, illustrato anche con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», che ha inserito l'art. 8-*quater* nella legge, della stessa Regione, 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Ligu-





ria), nella parte in cui - detta aggiunta disposizione - nel secondo e terzo suo periodo, rispettivamente, prevede che, qualora la seduta dell'Assemblea consiliare regionale si protragga oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto all'attività consiliare spetti «il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta»; e che il medesimo trattamento di trasferta venga «riconosciuto al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue».

Secondo il ricorrente, la norma censurata - regolando, *in parte qua*, il trattamento economico collegato all'orario di lavoro di dipendenti pubblici - inciderebbe sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione; e, in conseguenza del maggior onere finanziario che essa comporta, contrasterebbe altresì con i «principi in materia di coordinamento della finanza pubblica», che il terzo comma dell'art. 117 Cost. del pari riserva alla competenza statale. Dal che il *vulnus ad entrambi i parametri* evocati.

2.- La Regione Liguria non si è costituita nel presente giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la normativa - contenuta nel secondo e terzo periodo dell'art. 8-*quater* della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria) - inserita, in detta legge, dall'art. 8, comma 2, della legge, della stessa Regione, 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione».

2.- La normativa così censurata testualmente prevede che «[s]e la seduta si protrae oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea consiliare spetta il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta». E che il «[m]edesimo trattamento di trasferta viene riconosciuto al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue».

3.- Con riferimento all'evocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, la questione è fondata.

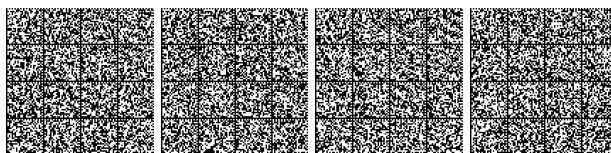
3.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego - operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi di delega - la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).

Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.

3.2.- La disposizione della Regione Liguria, qui oggetto di scrutinio - al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che propriamente consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare il raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di protrazione, in sede, dell'orario di lavoro - concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; e, per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato. E ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale.

4.- Resta assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.





PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», nella parte in cui inserisce l'art. 8-quater, secondo e terzo periodo, nella legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170160

N. 161

*Sentenza 6 giugno - 11 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Piani di lottizzazione e di zona convenzionati - Condizioni per la conversione delle volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza in volumetrie residenziali.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), art. 18, comma 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 32, della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra la Cento Società Cooperativa e il Comune di Villasimius e altro, con ordinanza del 25 maggio 2015, iscritta al n. 288 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Cento Società Cooperativa;  
udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;  
udito l'avvocato Carla Valentino per la Cento Società Cooperativa.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 25 maggio 2015, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 32, della legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento). La disposizione censurata prevede quanto segue: «[i]n deroga alla normativa regionale e comunale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona già convenzionati è consentito in tutto o in parte convertire le volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza realizzate o da realizzare, di cui all'articolo 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, in volumetrie residenziali, a condizione che le unità abitative così realizzate siano cedute a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale 30 dicembre 1985, n. 32 (Fondo per l'edilizia abitativa), o dalla legge regionale n. 3 del 2008 in materia di edilizia agevolata. Tale disposizione si applica a condizione che siano state effettuate le cessioni di legge ovvero che esse avvengano entro sessanta giorni all'entrata in vigore della presente legge. Lo strumento attuativo si considera automaticamente variato all'atto del rilascio del relativo permesso di costruire o di denuncia di inizio di attività da parte degli aventi diritto».

Il rimettente riferisce che il 10 aprile 1992 la Cento Società Cooperativa stipulava con il Comune di Villasimius una convenzione di lottizzazione, in attuazione della quale realizzava le residenze previste e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria indicate in convenzione, ma non completava i servizi connessi alla residenza (comunque realizzati in misura superiore al 50%). Il 5 novembre 2011, la medesima società presentava al Comune di Villasimius istanza al fine di ottenere, ai sensi del citato art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011, «l'autorizzazione unica per la realizzazione, nelle aree destinate a "servizi connessi", e non ancora utilizzate, di un complesso residenziale».

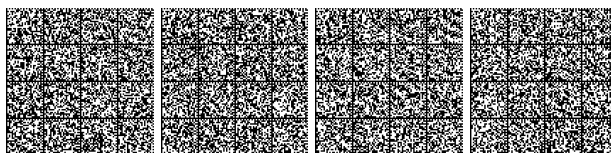
Il 18 maggio 2012 lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune di Villasimius rilasciava l'autorizzazione richiesta, consentendo quindi il cambio di destinazione d'uso da volumi destinati a «servizi connessi alla residenza» a volumi destinati a residenza. In seguito, però, con provvedimento 26 novembre 2012, n. 18100, il SUAP del Comune di Villasimius annullava d'ufficio l'autorizzazione del 18 maggio 2012.

La società impugnava tale provvedimento davanti al TAR Sardegna, che respingeva il ricorso, osservando - stando a quanto riferisce il giudice *a quo* - che ogni modifica delle convenzioni di lottizzazione «deve necessariamente "passare" [...] attraverso una valutazione della sua coerenza con l'interesse pubblico sotteso dallo strumento attuativo», e che l'art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011 non esclude che la conversione delle volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza in volumetrie residenziali sia preceduta da una valutazione della sua corrispondenza all'interesse pubblico da parte del comune.

La società cooperativa Cento proponeva appello contro questa sentenza. Nel giudizio d'appello si costituiva il Comune di Villasimius che, fra l'altro, eccepiva l'incostituzionalità dell'art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011, nel caso in cui si volesse ritenere la conversione delle volumetrie un atto dovuto in base a tale norma.

Il Consiglio di Stato ritiene esistenti i presupposti per sollevare questione di costituzionalità con riferimento all'art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011, «nella versione *ratione temporis* applicabile» (cioè, nel testo modificato dall'art. 21 della legge regionale 21 novembre 2011, n. 21, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico»).

Quanto alla rilevanza, il giudice rimettente osserva che la norma regionale in questione «ha costituito la base per la pregressa autorizzazione alla "conversione" dei volumi da "servizi connessi alla residenza" in volumetrie residenziali, [...] nonché la base per il successivo annullamento d'ufficio, operato dal SUAP [...] il quale, in forza di un'inter-



pretazione diversa da quella precedentemente adottata, è giunto alla conclusione che la norma non è tale da privare il Comune di un apprezzamento discrezionale in relazione agli effetti, in concreto, della pretesa conversione». Il TAR ha recepito questa seconda interpretazione ma il Consiglio di Stato ritiene che «il tenore letterale della norma sia univoco nel consentire una deroga allo standard insediativo previsto dal decreto Floris», cioè, dal decreto assessorile 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna), che, come riferisce il rimettente, ha fissato i volumi connessi alla residenza in applicazione dell'art. 4 della legge regionale 19 maggio 1981, n. 17 (Norme in materia urbanistica - Abrogazione delle leggi regionali 28 agosto 1968, n. 40, e 9 marzo 1976, n. 10; integrazioni alla legge regionale 28 aprile 1978, n. 30).

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato ritiene manifestamente infondate due questioni di costituzionalità sollevate dal Comune di Villasimius e, invece, non manifestamente infondata la censura basata sull'irragionevolezza della norma regionale. Il giudice *a quo* osserva che «il legislatore regionale è intervenuto su piani attuativi in regime di convenzionamento»; in particolare, la norma *de qua* avrebbe inciso sull'«obbligazione di realizzare “servizi connessi alla residenza” (punti di ristoro, studi professionali, ecc.) incombente sui lottizzanti, sostituendola con una obbligazione “facoltativa” di tutt'altro impatto urbanistico ed insediativo, senza al contempo imporre ai lottizzanti l'integrazione dei servizi pubblici che il maggior carico antropico sottende». In questo modo, la previsione regionale avrebbe «stravolto il sinallagma convenzionale, modificando il delicato equilibrio individuato in via astratta dalla legge urbanistica e concretamente fissato attraverso l'accordo, così ponendo i comuni, che hanno interesse a mantenere gli originari standard urbanistici e la qualità della pianificazione, nella condizione di doversi far carico della realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria “sostituite” dal legislatore e del potenziamento dei servizi pubblici primari».

La norma regionale avrebbe inoltre «eliso l'affidamento riposto dagli aventi causa dal lottizzante, circa l'efficacia delle obbligazioni dal medesimo assunte, in primis quelle relative al carico insediativo ed alla presenza di strutture commerciali di servizio».

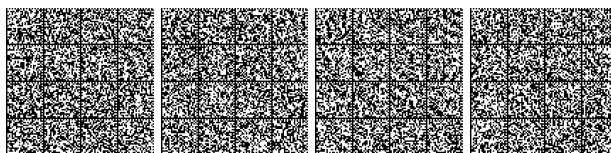
Il giudice *a quo* ammette «la possibilità dell'amministrazione, ed anche del legislatore ove le esigenze siano di carattere più generale, di ripianificare motivatamente il territorio, anche in contrasto con eventuali piani attuativi ancora efficaci», ma stigmatizza la scelta del legislatore regionale di «lasciare in piedi il rapporto convenzionale modificandone d'imperio le reciproche obbligazioni e con esse l'equilibrio urbanistico e finanziario tracciato nell'originaria convenzione». Nel caso di specie, la «quota» delle opere di urbanizzazione secondaria, la cui realizzazione spetta al proprietario, sarebbe stata «paradossalmente [...] diminuita al crescere dell'entità degli insediamenti».

Secondo il rimettente, sarebbe irragionevole che il privato possa «optare per un incremento volumetrico a fini residenziali, abdicando alla realizzazione di quelle opere di urbanizzazione secondaria inizialmente posto a suo carico, senza che lo stesso debba neanche gravarsi, a compensazione, della monetizzazione degli oneri ribaltati sull'amministrazione».

Il giudice *a quo* prospetta poi, sulla scia di quanto sostenuto dalla società appellante, un'altra interpretazione dell'art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011. Secondo tale ipotesi ermeneutica, il legislatore regionale avrebbe semplicemente modificato «i parametri urbanistici relativi al carico insediativo stabilendo una nuova regola che di fatto incide anche sul fabbisogno procapite di servizi pubblici, portandolo ad una soglia più bassa: in tale chiave, diminuendo lo standard, la maggiore volumetria residenziale non genererebbe più la necessità, in capo alla parte pubblica, di integrare i servizi pubblici, con conseguenza insussistenza di oneri o aggravii (neanche per la parte pubblica) rispetto all'originario equilibrio convenzionale».

Il rimettente osserva che, «se fosse questa la corretta esegesi della norma, essa comunque si porrebbe in conflitto con il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Cost.», per quattro diverse ragioni. In primo luogo, «lo standard derogatorio non interesserebbe l'intera zona C, ma solo le aree già oggetto di lottizzazione, con inversione dell'ordinaria logica urbanistica che invece impone la previa definizione regolamentare degli standard ed il loro successivo recepimento della pianificazione consensuale». In secondo luogo, la norma regionale «avrebbe l'effetto di aumentare il carico insediativo e diminuire gli standard, lontano dalle città, proprio laddove invece lo spazio a disposizione è maggiore, lasciandoli invece inalterati nelle zone B (ove anche devono essere previsti i servizi connessi alla residenza) ove i fenomeni di inurbazione e le concentrazioni insediative divorano spazio». In terzo luogo, «il nuovo standard rimarrebbe comunque nella disponibilità dei lottizzanti, a seconda che essi chiedano o non chiedano la “conversione”, con conseguenti ripercussioni sull'ordinata e corretta pianificazione locale, nonché sull'affidamento dei residenti circa l'originario dimensionamento degli standard». Infine (e secondo il rimettente «è probabilmente questo il punto maggiormente dolente»), «la modifica dello standard risulterebbe operante anche per le convenzioni già in corso di esecuzione e finanche già eseguite».

2.- Con atto depositato il 22 dicembre 2015, si è costituita nel presente giudizio la Cento Società Cooperativa, chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile o infondata.



La parte privata osserva che il Consiglio di Stato non avrebbe tenuto nella giusta considerazione il carattere primario della potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna in materia urbanistica, e precisa che l'art. 18, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2011 non sarebbe irragionevole perché le norme legislative possono derogare a piani urbanistici e a strumenti attuativi preesistenti (si richiama, a tale proposito, la sentenza n. 46 del 2014 della Corte costituzionale). La norma censurata non inciderebbe inoltre sull'esecuzione delle opere di urbanizzazione secondaria, poiché «nella disciplina vigente le urbanizzazioni richieste per l'edilizia abitativa e quelle richieste per i servizi connessi sono esattamente le medesime» (lo stesso dovrebbe dirsi per i servizi pubblici). L'erronea interpretazione deriverebbe in particolare dall'aver fatto coincidere i «servizi connessi alla residenza» con le opere di urbanizzazione secondaria e con i servizi pubblici.

Secondo la parte privata, non è neppure vero che la conversione delle volumetrie da «servizi connessi alla residenza» a residenza aumenterebbe il carico urbanistico. Infatti, il citato decreto assessorile n. 2266/U del 1983 «prevede che le cessioni per i servizi pubblici e gli standard siano calcolati nel medesimo modo sia per le residenze che per i servizi connessi».

Quanto alle singole censure mosse alla norma in questione, la società costituita si sofferma su quelle avanzate dal giudice *a quo* nella seconda prospettiva interpretativa da esso delineata, secondo la quale la norma regionale realizzerebbe una riduzione degli standard urbanistici.

La prima censura (lo standard derogatorio non interesserebbe l'intera zona C ma solo le aree già lottizzate) sarebbe infondata perché la riserva del 20% dei volumi ai servizi connessi alla residenza sarebbe una peculiarità del citato decreto assessorile, «in parziale contrasto con la disciplina nazionale». Tale peculiarità si sarebbe fondata, nel 1983, sulla volontà di evitare «quartieri-dormitorio», privi dei servizi connessi alla residenza, ma in seguito i volumi destinati a servizi si sarebbero rivelati «eccedenti il fabbisogno reale». Sarebbe emersa, dunque, la necessità di una disciplina meno rigida, avente come riferimento il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), «che prevede i servizi connessi come meramente eventuali».

La norma regionale censurata, inoltre, avrebbe anticipato la riforma urbanistica generale operata con la legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). Dall'art. 7 di tale legge risulterebbe infatti che la residenza e i servizi connessi alla residenza «fanno parte della medesima categoria funzionale» e che «i mutamenti di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale sono sempre consentiti». L'art. 18, comma 32, si riferirebbe dunque «ai casi nei quali non c'è variazione dei rapporti».

La seconda censura (la norma abbasserebbe lo standard lontano dalle città, dove c'è più spazio, e non nelle zone B) sarebbe infondata perché le zone centrali sono afflitte dal problema della «sparizione dei negozi, dei bar, degli uffici».

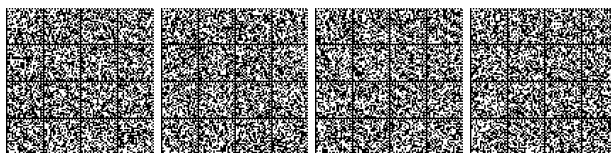
Quanto alla terza e alla quarta censura (il nuovo standard rimarrebbe nella disponibilità dei lottizzanti e opererebbe anche per le convenzioni già in corso di esecuzione e per quelle già eseguite), la società ne afferma l'infondatezza richiamando la competenza primaria della Regione in materia di urbanistica e ribadendo che nella disciplina nazionale e nell'attuale disciplina regionale i servizi connessi alla residenza e le residenze fanno parte della stessa categoria funzionale.

In definitiva, la norma regionale non sarebbe irragionevole perché il legislatore avrebbe voluto solo consentire il mutamento di destinazione d'uso nell'ambito di una categoria omogenea, in attesa della nuova legge urbanistica.

3.- Il 4 gennaio 2017 la Cento Società Cooperativa ha depositato un'ulteriore memoria difensiva, nella quale eccipe l'inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione per non aver il Consiglio di Stato considerato l'art. 3, lett. f), dello Statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, e per non aver individuato un *tertium comparationis*.

Sotto il primo profilo, la norma regionale censurata non violerebbe il limite costituzionale della potestà legislativa primaria della Regione perché essa sarebbe conforme al d.m. n. 1444 del 1968; non si potrebbe affermare l'irragionevolezza di una norma legislativa regionale, frutto di competenza primaria, per il contrasto con un precedente decreto assessorile e, anzi, sarebbe quest'ultimo a collidere con il d.m. n. 1444 del 1968, che non prescrive di destinare il 20% dei volumi ai servizi connessi alla residenza. La norma regionale, favorendo la conversione dei volumi, limiterebbe il consumo del territorio e la ragionevolezza di questa scelta sarebbe confermata dalla mancata impugnazione da parte del Governo.

Sotto il secondo profilo, la parte privata osserva che la censura di irragionevolezza richiederebbe necessariamente l'individuazione di un *tertium comparationis*. L'unico *tertium* implicitamente individuato nell'ordinanza sarebbe il decreto assessorile n. 2266/U del 1983, ma un atto amministrativo non sarebbe idoneo a fungere da parametro di valu-





tazione della costituzionalità di una legge. Né sarebbe possibile fare ricorso alla cosiddetta irragionevolezza estrinseca perché si introdurrebbe un «eccessivo soggettivismo interpretativo» e, inoltre, non potrebbe essere considerata irragionevole una norma coerente con la disciplina statale e ribadita dalla normativa regionale “a regime” (art. 7 della l. reg. Sardegna n. 8 del 2015).

La società ripropone poi le considerazioni già svolte nella memoria di costituzione in merito all’esatto significato della disposizione censurata e alla sua ragionevolezza.

### *Considerato in diritto*

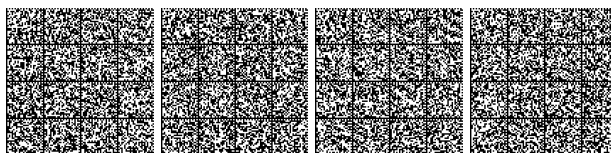
1.- Con ordinanza del 25 maggio 2015, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 32, della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), come modificato dall’art. 21 della legge regionale 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico). La disposizione censurata prevede quanto segue: «[i]n deroga alla normativa regionale e comunale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona già convenzionati è consentito in tutto o in parte convertire le volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza realizzate o da realizzare, di cui all’articolo 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, in volumetrie residenziali, a condizione che le unità abitative così realizzate siano cedute a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale 30 dicembre 1985, n. 32 (Fondo per l’edilizia abitativa), o dalla legge regionale n. 3 del 2008 in materia di edilizia agevolata. Tale disposizione si applica a condizione che siano state effettuate le cessioni di legge ovvero che esse avvengano entro sessanta giorni all’entrata in vigore della presente legge. Lo strumento attuativo si considera automaticamente variato all’atto del rilascio del relativo permesso di costruire o di denuncia di inizio di attività da parte degli aventi diritto».

Il rimettente dubita della conformità di questa disposizione al principio di ragionevolezza sotto due profili in larga misura coincidenti.

In un primo senso, la norma interverrebbe su una fonte convenzionale incidendo sull’«obbligazione di realizzare “servizi connessi alla residenza” (punti di ristoro, studi professionali, ecc.) incombente sui lottizzanti, sostituendola con una obbligazione “facoltativa” di tutt’altro impatto urbanistico ed insediativo, senza al contempo imporre ai lottizzanti l’integrazione dei servizi pubblici che il maggior carico antropico sottende». La norma regionale avrebbe così «stravolto il sinallagma convenzionale [...] ponendo i comuni, che hanno interesse a mantenere gli originari standard urbanistici e la qualità della pianificazione, nella condizione di doversi far carico della realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria “sostituite” dal legislatore e del potenziamento dei servizi pubblici primari».

In un secondo senso, sarebbe comunque in sé irragionevole l’assetto obbligatorio che ne deriva. Il privato potrebbe infatti optare per un incremento della volumetria residenziale «abdicando alla realizzazione di quelle opere di urbanizzazione secondaria inizialmente posto a suo carico, senza che lo stesso debba gravarsi, a compensazione, della monetizzazione degli oneri ribaltati sull’amministrazione».

In via sostanzialmente subordinata, il giudice *a quo* prospetta poi l’irragionevolezza della previsione anche per il caso in cui la si volesse interpretare nel senso che il legislatore regionale avrebbe semplicemente inteso modificare «i parametri urbanistici relativi al carico insediativo stabilendo una nuova regola che di fatto incide anche sul fabbisogno procapite di servizi pubblici, portandolo ad una soglia più bassa: in tale chiave, diminuendo lo standard, la maggiore volumetria residenziale non genererebbe più la necessità, in capo alla parte pubblica, di integrare i servizi pubblici, con conseguenza insussistenza di oneri o aggravii [...] rispetto all’originario equilibrio convenzionale». Anche così interpretata, la disposizione si porrebbe comunque in conflitto con il principio di ragionevolezza, per quattro diverse ragioni: *a)* «lo standard derogatorio non interesserebbe l’intera zona C, ma solo le aree già oggetto di lottizzazione, con inversione dell’ordinaria logica urbanistica che invece impone la previa definizione regolamentare degli standard ed il loro successivo recepimento della pianificazione consensuale»; *b)* la norma regionale «avrebbe l’effetto di aumentare il carico insediativo e diminuire gli standards, lontano dalle città, proprio laddove invece lo spazio a disposizione è maggiore, lasciandoli invece inalterati nelle zone B [...] ove i fenomeni di inurbazione e le concentrazioni insediative divorano spazio»; *c)* «il nuovo standard rimarrebbe comunque nella disponibilità dei lottizzanti, a seconda che essi chiedano o non chiedano la “conversione”»; *d)* «la modifica dello standard risulterebbe operante anche per le convenzioni già in corso di esecuzione e finanche già eseguite».



2.- Prima di esaminare le questioni sollevate dal rimettente, è opportuno illustrare brevemente il contesto normativo in cui la norma censurata si inserisce.

Nella Regione Sardegna, che è dotata di potestà legislativa primaria in materia urbanistica (art. 3, lettera f, dello Statuto speciale), gli standard urbanistici per gli insediamenti residenziali sono stati fissati, sulla base dell'art. 4 della legge regionale 19 maggio 1981, n. 17 (Norme in materia urbanistica - Abrogazione delle leggi regionali 28 agosto 1968, n. 40, e 9 marzo 1976, n. 10; integrazioni alla legge regionale 28 aprile 1978, n. 30), dall'art. 6 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna), sul modello di quanto previsto nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765). In particolare, il citato art. 6 richiede, per i comuni con più di 10.000 abitanti, 18 mq. di spazi pubblici per abitante.

L'art. 4, comma 2, dello stesso decreto assessorile dispone che «[i]l numero degli abitanti presumibilmente insediabili è dedotto assumendo, salvo diversa dimostrazione in sede di strumento urbanistico comunale: il parametro di 100 mc ad abitante per zone A, B e C, dei quali: - 70 mc per la residenza; - 20 mc per servizi strettamente connessi con la residenza o per opere di urbanizzazione secondaria di iniziativa privata, quali: negozi di prima necessità, studi professionali, bar e tavole calde; - 10 mc per servizi pubblici».

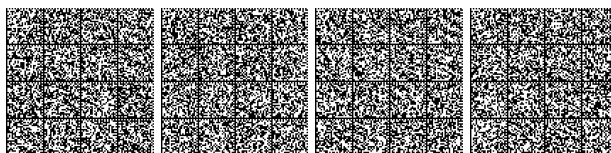
Il decreto assessorile richiede, dunque, la necessaria presenza, accanto alla volumetria per la residenza e a quella per servizi pubblici, di una volumetria per servizi strettamente connessi con la residenza (sentenza Consiglio di Stato, sezione quarta, n. 3764 del 2013), e ciò differentemente da quanto è richiesto invece dalla disciplina statale, che prevede solo la possibilità di una maggiorazione, per destinazioni "connesse", della volumetria residenziale per abitante. In base all'art. 3, comma 3, del citato d.m. n. 1444 del 1968, infatti, «si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq. di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc. vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq. (pari a circa 20 mc. vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)».

Dall'esemplificazione offerta dalle norme citate, regionale e statale, si desume che i servizi strettamente connessi con la residenza consistono in opere o strutture private accessorie alla residenza e che tali strutture si distinguono da quelle destinate a servizio pubblico o comunque ad uso pubblico, ivi comprese le opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Sebbene, infatti, con una formula che presenta qualche margine di ambiguità, il decreto assessorile sardo del 1983 accosti i servizi strettamente connessi alla residenza alla incerta categoria delle opere di urbanizzazione secondaria di iniziativa privata (art. 4, comma 2, sopra citato), è da escludere che i primi possano essere ricondotti alle seconde, sia perché lo stesso decreto fa poi distinta menzione della volumetria prescritta per i vari servizi pubblici («- 10 mc per servizi pubblici»), sia perché nella normativa generale statale è pacifica la diversa natura delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 16, commi 7 e 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») rispetto alle «destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per abitazioni, studi professionali, ecc.)» (art. 3, comma 3, d.m. n. 1444 del 1968).

In questo contesto è intervenuta la norma regionale sarda censurata, prevedendo la possibilità, totale o parziale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona già convenzionati, di «convertire le volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza realizzate o da realizzare [...] in volumetrie residenziali», alla duplice condizione che le unità abitative così realizzate siano cedute a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalle leggi sull'edilizia agevolata e che siano state effettuate le «cessioni di legge» relative alle aree destinate alle opere di urbanizzazione.

3.- La prima questione sollevata dal rimettente è inammissibile poiché la motivazione della supposta irragionevolezza della norma censurata risulta oscura e contraddittoria.

Come visto, secondo il giudice *a quo*, la disposizione sarebbe irragionevole perché interverrebbe su rapporti convenzionali in essere, modificando le reciproche obbligazioni delle parti, e perché determinerebbe un nuovo assetto obbligatorio intrinsecamente irragionevole.





Il giudice *a quo* esordisce riconoscendo in astratto la pacifica ammissibilità di interventi (anche) legislativi su rapporti convenzionali in atto, ma continua poi negando che ciò sia legittimamente avvenuto nel caso concreto, e offrendo, a sostegno della sua valutazione, argomenti oscuri e contraddittori. Dall'ordinanza non è possibile comprendere, infatti, se il rimettente imputi alla norma censurata l'effetto di costringere i comuni a sostituirsi al privato nella realizzazione dei servizi connessi o quello di imporre maggiori opere di urbanizzazione, o entrambi.

L'oscurità della motivazione è confermata dalla confusione, ripetuta, fra servizi connessi alla residenza e opere di urbanizzazione secondaria (i comuni interessati sarebbero posti «nella condizione di doversi far carico della realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria “sostituite” dal legislatore»; la quota delle opere di urbanizzazione secondaria sarebbe «diminuita al crescere dell'entità degli insediamenti»; il nuovo rapporto obbligatorio sarebbe irragionevole perché «il privato può optare per un incremento volumetrico a fini residenziali, abdicando alla realizzazione di quelle opere di urbanizzazione secondaria originariamente poste a suo carico»), in evidente contrasto con la distinzione, sia concettuale che di disciplina positiva, degli uni dalle altre, desumibile dal descritto contesto normativo statale e regionale.

Al carattere oscuro e contraddittorio della motivazione della questione, già di per sé sufficiente a determinarne l'inammissibilità (*ex multis*, sentenze n. 102 del 2016, n. 247 del 2015, n. 244 del 2011, ordinanza n. 369 del 2006), si aggiunge la considerazione che l'ordinanza non dà conto né delle ragioni per le quali sussisterebbe il paventato obbligo dei comuni (o comunque la necessità per essi) di sostituirsi ai privati nella realizzazione dei servizi connessi, né dei motivi per cui toccherebbe ai comuni di provvedere a ulteriori opere di urbanizzazione.

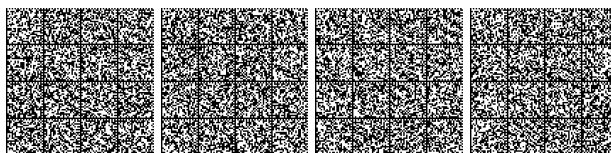
Quanto alle ragioni del primo supposto obbligo, esse non sono desumibili né dal sistema generale, né dalla norma censurata, la quale, consentendo la deroga al decreto n. 2266/U del 1983, si limita a far venir meno la necessaria presenza dei servizi connessi. Intesa in questo modo, dunque, la prima questione sollevata è inammissibile anche per erroneo presupposto interpretativo (sentenze n. 241 e n. 153 del 2015, n. 218 del 2014, n. 249 del 2011, n. 125 del 2009, ordinanza n. 187 del 2015).

Quanto all'asserita necessità per i comuni di realizzare a proprie spese le ulteriori opere di urbanizzazione secondaria, rese necessarie dal «maggior carico antropico», il rimettente non fornisce alcun elemento idoneo a dimostrare che la conversione delle volumetrie consentita dalla norma censurata produrrebbe un aumento di carico urbanistico e renderebbe di conseguenza necessaria un'integrazione degli standard. Mentre un'argomentazione sul punto sarebbe stata necessaria visto che, come ricordato, l'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 comprende negli «insediamenti residenziali» anche i servizi connessi e, similmente, in base all'art. 6 del decreto assessorile n. 2266/U del 1983, gli spazi pubblici vengono parametrati sulla volumetria prevista, non sulla volumetria specificamente residenziale. E considerato altresì che, in base all'art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), come modificato dall'art. 7 della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), i «servizi strettamente connessi alla residenza» sono compresi nella categoria funzionale «residenziale» ai fini del mutamento di destinazione d'uso.

Poiché l'aumento di carico urbanistico è il presupposto delle censure sollevate, la questione risulta dunque inammissibile anche per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 120 del 2015 e ordinanze n. 247, n. 172, n. 93 e n. 33 del 2016 e n. 52 del 2015).

4.- Per le ragioni appena esposte è da ritenere inammissibile anche la questione sollevata dal Consiglio di Stato in via subordinata, in relazione a una possibile diversa interpretazione della disposizione censurata (prospettata nel punto 8 dell'ordinanza), anch'essa basata sulla tesi che la conversione delle volumetrie comporti un aumento del carico urbanistico.

Con riferimento alla stessa questione, infine, l'ordinanza risulta lacunosa per un altro profilo, attinente all'interesse pubblico perseguito dal legislatore con la disposizione censurata (cioè l'interesse delle persone economicamente deboli all'accesso all'abitazione), interesse che non viene considerato in alcun modo, benché la sua rilevanza sia già stata riconosciuta da questa Corte (ad esempio, sentenze n. 404 del 1988 e n. 49 del 1987). In un giudizio avente come parametro il principio di ragionevolezza, la mancata considerazione dell'interesse pubblico perseguito dalla norma oggetto di censura contribuisce a rendere insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art.18, comma 32, della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), sollevate, in riferimento al principio di ragionevolezza, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170161

N. 162

*Ordinanza 7 giugno - 11 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Notificazione del ricorso per la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore collettivo e del decreto fissazione dell'udienza - Procedimento in caso di mancato reperimento del destinatario.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, terzo comma, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

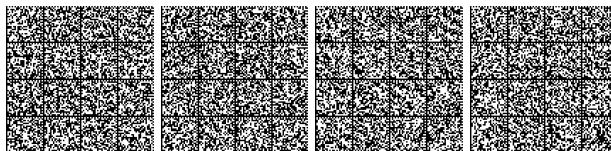
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, promossi dalla Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanze del 13 maggio e del 7 giugno 2016, iscritte rispettivamente ai nn. 233 e 250 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 46 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di una procedura per reclamo avverso sentenza dichiarativa del fallimento di una società in nome collettivo, l'adita Corte d'appello di Catanzaro - rilevato che il ricorso del creditore ed il pedissequo decreto del giudice delegato di fissazione dell'udienza di comparizione, dopo l'esito negativo di precedenti loro notifiche presso l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) e presso la sede di detta società risultante dal registro delle imprese, e stante la nullità anche della parallela notifica effettuata nei confronti del suo legale rappresentante, erano stati infine notificati con deposito nella casa comunale, così come prescritto dall'art. 15, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 - ha ritenuto di conseguenza rilevante, al fine del decidere sul proposto reclamo, ed ha perciò sollevato, con ordinanza emessa il 13 maggio 2016, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 15, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942, nel testo come sopra modificato ed attualmente vigente;

che, secondo il collegio rimettente (il quale dichiaratamente rivolge le proprie censure alla sola ipotesi della notifica ad imprese esercitate in forma collettiva), la possibilità, consentita dalla norma denunciata, che una siffatta notifica, in caso di mancato reperimento del destinatario, si perfezioni con il solo deposito nella casa comunale, senza le ulteriori cautele previste dall'art. 145 del codice di procedura civile per le notifiche a persona giuridica (e cioè senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente), comporterebbe una disparità di trattamento tra le notifiche "ordinarie" e quelle del processo fallimentare, in violazione del precetto dell'art. 3 della Costituzione, conseguendone un vulnus anche all'art. 24 Cost., per il profilo del diritto di difesa della persona giuridica debitrice, poiché il mero deposito nella casa comunale non costituirebbe un mezzo idoneo a rendere conoscibile l'atto al suo destinatario, mancando qualsiasi altra cautela diretta a rendere edotto il notificato;

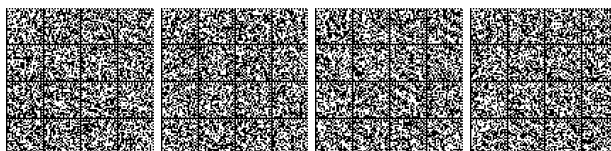
che identica questione - in altro analogo procedimento di reclamo avverso sentenza dichiarativa del fallimento di una società a responsabilità limitata - è stata sollevata dalla stessa Corte d'appello di Catanzaro, con successiva ordinanza in data 7 giugno 2016;

che in entrambi i riferiti giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che, per l'identità del rispettivo oggetto, gli odierni giudizi possono riunirsi per essere unitariamente decisi;

che, in motivazione sia della prima che della seconda ordinanza di rimessione, la Corte d'appello di Catanzaro dà atto di proporre la medesima questione - di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. - da essa già sollevata con precedente ordinanza del 28 aprile 2015;

che, decidendo su detta antecedente ordinanza, questa Corte, con sentenza n. 146, depositata il 16 giugno 2016 (in data, quindi, successiva a quella delle due ordinanze in esame), ha già dichiarato non fondata identica questione. E ciò, in riferimento all'art. 3 Cost., sul rilievo che «[l]a specialità e la complessità degli interessi (comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito), che il legislatore del 2012 ha inteso tutelare con l'introdotta semplificazione del procedimento notificatorio nell'ambito della procedura fallimentare, segnano [...] l'innegabile diversità tra il suddetto procedimento e quello ordinario di notifica ex art. 145 cod. proc. civ.». E, in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto «[i]l diritto di difesa, nella sua declinazione di conoscibilità, da parte del debitore, dell'attivazione del procedimento fallimentare a suo carico, è adeguatamente garantito dalla norma denunciata, proprio in ragione del predisposto duplice meccanismo di ricerca della società»;



che - in assenza, per quanto detto, di alcun argomento nuovo rispetto a quelli già esaminati, nella citata sentenza n. 146 del 2016, e ivi ritenuti non idonei a sorreggere una conclusione di fondatezza della questione di che trattasi - la questione stessa, che il rimettente identicamente ripropone all'esame di questa Corte, va dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli art. 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

*riuniti i giudizi,*

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro, con le due ordinanze in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170162

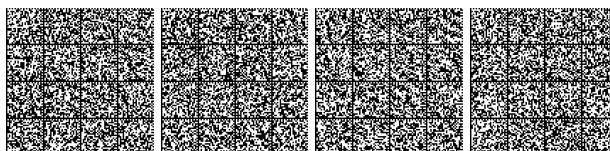
N. 163

*Ordinanza 7 giugno - 11 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità - Professioni - Educatore professionale - Requisiti di esercizio.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 2016, n. 9 (Modifiche all'articolo 36 della legge regionale 6/2006, in materia di operatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali), art. 1, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 10-ter all'art. 36 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 2016, n. 9 (Modifiche all'articolo 36 della legge regionale 6/2006, in materia di operatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nella parte in cui aggiunge il comma 10-*ter* all'art. 36 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-10 agosto 2016, depositato in cancelleria il 10 agosto 2016 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

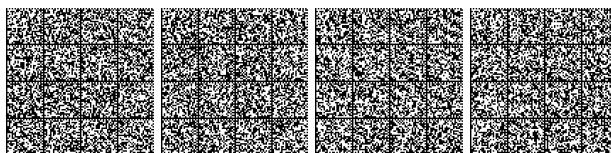
Ritenuto che, con ricorso notificato il 5-10 agosto 2016, depositato in cancelleria il 10 agosto 2016 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 2016, n. 9 (Modifiche all'articolo 36 della legge regionale 6/2006, in materia di operatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nella parte in cui aggiunge il comma 10-*ter* all'art. 36 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il censurato comma 10-*ter*, estendendo la possibilità di svolgere le funzioni di educatore professionale sanitario anche a figure professionali che non possiedono i requisiti e i titoli di studio richiesti dal decreto del Ministro della sanità 8 ottobre 1998, n. 520 (Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), si porrebbe in contrasto con un principio fondamentale della legislazione statale in materia stabilito dal detto decreto, violando, così, sia gli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui la potestà legislativa attribuita alla Regione in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali, deve svolgersi in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; sia l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute;

che, con atto depositato il 14 settembre 2016, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le censure proposte con il ricorso introduttivo del presente giudizio siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base delle ragioni che la parte si è riservata di illustrare con successiva memoria.

Considerato che, con atto del 9 maggio 2017, notificato alla Regione resistente il 10 maggio 2017 e depositato in data 17 maggio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, preso atto che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 9 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 24 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2017-2019), ha abrogato l'impugnato comma 10-*ter* dell'art. 36 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), ha dichiarato, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2017, di rinunciare al ricorso;

che, con atto depositato in data 1° giugno 2017, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in conformità alla delibera della Giunta regionale in pari data, n. 1007, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso;





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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170163

N. 164

*Sentenza 3 aprile - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile dei magistrati - Azione risarcitoria nei confronti dello Stato (in particolare, abolizione del cd. "filtro di ammissibilità").**

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), artt. 2, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 3, comma 2, e 4; legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), artt. 2, commi 2 e 3, 4, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, come modificati dalla legge n. 18 del 2015.

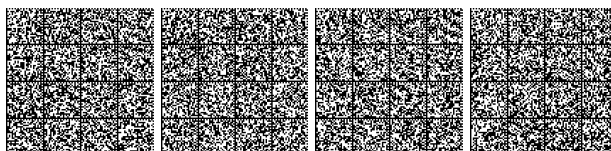
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), 3, comma 2, e 4 della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), e degli artt. 2, commi 2 e 3, 4, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), come modificati dalla legge n. 18 del 2015, promossi dal Tribunale ordinario di Verona con ordinanza del 12 maggio 2015, dal Tribunale ordinario di Treviso con ordinanza dell'8 maggio 2015, dal Tribunale ordinario di Catania con ordinanza del 6 febbraio 2016, dal Tribunale ordinario di Enna con ordinanza del 25 febbraio 2016 e dal Tribunale ordinario di Genova con ordinanza del 10 maggio 2016, rispettivamente iscritte ai nn. 198 e 218 del registro ordinanze 2015, e ai nn. 113, 126 e 130 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 40 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2015 e nn. 23 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2015 (r.o. n. 198 del 2015), il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

*a*) degli artt. 2, comma 1, lettera *c*), e 4, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui - sostituendo, rispettivamente, l'art. 2, comma 3, e l'art. 7 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati) - includono il «travisamento del fatto o delle prove» tra le ipotesi di colpa grave che possono dar luogo a responsabilità civile dello Stato e del magistrato, per contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione;

*b*) dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 18 del 2015, per contrasto con l'art. 3 Cost.;

*c*) dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, per contrasto con gli artt. 3, 25, primo comma, 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.;

*d*) dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificato dall'art. 6 della legge n. 18 del 2015, per contrasto con gli artt. 25, primo comma, 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.;

*e*) dell'art. 4 della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.;

*f*) dell'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), e dell'art. 4 della legge n. 18 del 2015, quest'ultimo nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'opposizione proposta da una società cooperativa avverso il decreto con il quale le era stato ingiunto il pagamento della somma di euro 142.292,53, oltre interessi, in favore di una impresa agricola, quale corrispettivo di forniture di prodotti documentate da fatture. A sostegno dell'opposizione, la cooperativa ingiunta aveva dedotto una serie di motivi, tutti contestati dall'impresa ingiungente, la quale - rilevato che l'opposizione non era fondata su prova scritta, né di pronta soluzione - aveva chiesto, ai sensi dell'art. 648, primo comma, del codice di procedura civile, che il decreto ingiuntivo opposto fosse dichiarato provvisoriamente esecutivo.

Secondo il rimettente, ai fini della decisione su tale istanza assumerebbero rilievo alcune delle disposizioni in materia di responsabilità civile dei magistrati introdotte dalla legge n. 18 del 2015, in quanto «concretamente e immediatamente produttiv[e] di una responsabilità potenziale» di esso giudice *a quo*.

Al riguardo, il rimettente ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 1989, decidendo su una serie di questioni relative alla pregressa disciplina della responsabilità civile dei magistrati di cui alla legge n. 117 del 1988, abbia rilevato che l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) esige, ai fini della proposizione dell'incidente di costituzionalità, che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale: sicché, di regola, la rilevanza della questione resta strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a*



*quo*. Tuttavia - come già ritenuto implicitamente dalla stessa Corte costituzionale in precedenti occasioni (sentenze n. 196 del 1982, n. 125 del 1977 e n. 128 del 1974) e, secondo il rimettente, anche nella più recente sentenza n. 237 del 2013 - «debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. L'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la "protezione" dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Occorrerebbe inoltre considerare - secondo il giudice *a quo* - che la nuova legge ha ampliato le ipotesi che possono dar luogo a responsabilità civile dello Stato e del magistrato, includendovi, in particolare, le fattispecie del travisamento del fatto o delle prove (artt. 2, comma 3, e 7 della legge n. 117 del 1988, come novellati dagli artt. 2, comma 1, lettera c, e 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015). Almeno le citate disposizioni troverebbero immediata applicazione in tutti i giudizi in corso potenzialmente causativi di danno, giacché i giudici che li trattano, per non incorrere in responsabilità (anche disciplinare), dovrebbero attenersi ai criteri di valutazione da esse stabiliti.

1.2.- Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dei citati artt. 2, comma 1, lettera c), e 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015, osservando come, nell'originario assetto della legge n. 117 del 1988, la valutazione dei fatti e delle prove - costituente, assieme all'interpretazione delle norme di diritto, l'essenza stessa della funzione giurisdizionale - non potesse mai dar luogo a responsabilità, in virtù della cosiddetta clausola di salvaguardia enunciata dall'art. 2, comma 2, della stessa legge. Come rilevato tanto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 1989, quanto dalla giurisprudenza di legittimità, detta clausola era funzionale alla tutela dell'indipendenza del giudice, che, a propria volta, costituisce garanzia di apprezzamento imparziale delle risultanze istruttorie.

La legge n. 18 del 2015 - pur riproponendo, nel suo art. 2, comma 1, lettera b), la clausola di salvaguardia - ne avrebbe, di fatto, sensibilmente ridotto l'ambito di operatività. La lettera c) del medesimo art. 2, comma 1, ha infatti ampliato i casi di colpa grave generativi di responsabilità risarcitoria tanto sul piano numerico, con l'aggiunta dell'ipotesi del travisamento del fatto o delle prove, quanto sotto il profilo soggettivo, con l'eliminazione del riferimento alla negligenza inescusabile (la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 4 della legge n. 18 del 2015, costituisce ora condizione solo per l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato).

Ad avviso del giudice *a quo*, il nuovo regime si porrebbe in contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., apparendo le nozioni di travisamento del fatto o delle prove equivoche ed indefinibili. Esse non coinciderebbero con le ipotesi - già contemplate dall'art. 2, comma 3, della legge n. 117 del 1988 - dell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, o della negazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrastabilmente dagli atti del procedimento, per la semplice ragione che sono state aggiunte, e non già sostituite, a queste ultime. Nessuna indicazione utile fornirebbero, peraltro, i lavori parlamentari, dai quali emergerebbe, anzi, l'estrema difficoltà di definire gli esatti confini della nuova fattispecie di illecito.

La formula in esame si rivelerebbe, quindi, del tutto inidonea a delimitare l'ambito della responsabilità del magistrato, come invece esigerebbero i parametri costituzionali evocati. In effetti, erano state proprio la limitatezza e la tassatività delle ipotesi di colpa grave, originariamente prefigurate dalla legge n. 117 del 1988, ad indurre la Corte costituzionale ad escludere, con la sentenza n. 18 del 1989, che la loro previsione potesse compromettere la serenità e l'imparzialità di giudizio del giudice.

In difetto di una sufficiente tipizzazione, la nuova fattispecie offrirebbe, di contro, ampie possibilità di condizionare l'esercizio della funzione giurisdizionale: qualsiasi valutazione dei fatti o del materiale probatorio potrebbe essere, infatti, censurata semplicemente qualificandola come travisamento, con ulteriori ricadute negative in termini di ampliamento indefinito della possibilità di sindacato disciplinare sui provvedimenti giudiziari e di estrema incertezza sull'ambito applicativo dell'azione obbligatoria di rivalsa.

Peraltro, nemmeno la sfera applicativa della clausola di salvaguardia - formalmente ribadita dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 18 del 2015 - risulterebbe individuabile con esattezza relativamente all'attività di valutazione del fatto o delle prove, tanto da potersi dubitare che la clausola stessa conservi un reale spazio operativo. Sotto tale profilo, la norma da ultimo citata risulterebbe irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.3.- Il rimettente censura, altresì, l'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha soppresso la fase preliminare del giudizio risarcitorio comunemente definita «filtro di ammissibilità».

In forza del citato art. 5, il tribunale investito di una domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato doveva deliberare, preventivamente e in tempi ristretti, sulla sua ammissibilità. A tal fine, il giudice istruttore doveva, alla prima udienza, rimettere le parti dinanzi al collegio, che era tenuto a decidere entro quaranta giorni dalla rimessione. La domanda era dichiarata inammissibile con decreto motivato quando non fossero stati rispet-



tati i termini previsti a pena di decadenza per l'esercizio dell'azione o non sussistessero i presupposti stabiliti dagli artt. 2, 3 e 4 della stessa legge n. 117 del 1988, ovvero quando la domanda risultasse manifestamente infondata. Ove, invece, il tribunale avesse ritenuto la domanda ammissibile, doveva disporre la prosecuzione del giudizio e la trasmissione di copia degli atti al titolare dell'azione disciplinare.

Tale meccanismo - rileva il giudice *a quo* - perseguiva il duplice obiettivo di impedire la proliferazione di inutili giudizi di merito e, soprattutto, di tutelare «la serenità del singolo magistrato, che, al riparo da azioni pretestuose e temerarie, poteva veder limitato il peso dell'esposizione processuale a casi e tempi razionalmente circoscritti». In questa prospettiva, la Corte costituzionale aveva riconosciuto il «rilievo costituzionale» del filtro di ammissibilità, quale strumento di salvaguardia dei valori di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale (sentenza n. 468 del 1990), rilevando anche come esso impedisse che si creassero con malizia i presupposti per l'astensione e la ricasazione (sentenza n. 18 del 1989).

Nell'abolire l'istituto, la disposizione censurata si porrebbe, quindi, in contrasto non solo con gli artt. 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., ma anche con l'art. 25, primo comma, Cost. Proponendo una domanda risarcitoria palesemente infondata o inammissibile, la parte potrebbe, infatti, sottrarre il processo dal quale si assume danneggiata al giudice naturale che ne è investito, il quale - nel caso di instaurazione di un giudizio di responsabilità per provvedimenti a lui attribuiti - non potrebbe non ravvisare le gravi ragioni di convenienza per astenersi ai sensi dell'art. 51, secondo comma, cod. proc. civ., o dell'art. 36, comma 1, lettera h), del codice di procedura penale.

L'esposizione del giudice alle conseguenze ora indicate risulterebbe, altresì, protratta nel tempo, diversamente da quanto accadeva nel regime anteriore. Ogni giudizio di responsabilità, per quanto inammissibile, deve ora svolgersi nelle forme del giudizio ordinario di cognizione ed essere deciso con sentenza, soggetta ad impugnazione nei termini ordinari, molto più ampi di quelli previsti in precedenza per l'impugnazione del decreto di inammissibilità emesso ai sensi dell'art. 5 della legge n. 117 del 1988 (dieci giorni dalla comunicazione per l'appello, quaranta giorni per il ricorso per cassazione).

Non rappresenterebbero, d'altronde, una sufficiente remora alla proposizione di giudizi risarcitori temerari né la possibile applicazione - futura e remota - dell'istituto della responsabilità aggravata, previsto dall'art. 96 cod. proc. civ., né gli oneri relativi all'iscrizione a ruolo della causa, posto che, per effetto della modifica dell'art. 15 della legge n. 117 del 1988 disposta dall'art. 300, comma 6, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», i giudizi promossi ai sensi di detta legge sono esenti dal pagamento del contributo unificato.

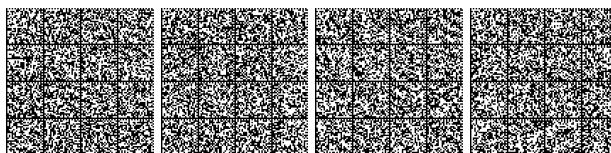
L'eliminazione del filtro di ammissibilità si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., risultando contraddittoria rispetto alle scelte che lo stesso legislatore ha operato con riguardo al giudizio di appello e al giudizio di cassazione, in relazione ai quali sono stati viceversa recentemente introdotti meccanismi di filtro (artt. 342, primo comma, numero 2, 348-ter e 360-bis cod. proc. civ.).

1.4.- Il rimettente osserva, altresì, che, in correlazione all'abolizione del filtro di ammissibilità, l'art. 6 della legge n. 18 del 2015 ha soppresso l'inciso dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 che ricollegava l'inizio del procedimento disciplinare, per i fatti che avessero «dato causa all'azione di risarcimento», alla comunicazione, da parte del tribunale, del provvedimento che aveva dichiarato ammissibile la domanda. È rimasta, invece, invariata la parte della disposizione che obbliga il titolare dell'azione disciplinare a procedere per i predetti fatti.

In base alla nuova disciplina, pertanto, l'attore potrebbe rendere note al titolare dell'azione disciplinare le doglianze esposte nel giudizio risarcitorio, per quanto manifestamente infondate, costringendolo, per ciò solo, a promuovere l'azione disciplinare. Anche l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come novellato, si porrebbe, quindi, in contrasto con gli artt. 25, primo comma, 101, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., consentendo ad una parte processuale di influire indebitamente sul corso del giudizio e sulla serenità del giudice, senza una preventiva verifica dei suoi assunti.

1.5.- Il Tribunale veronese sottopone, ancora, a scrutinio di legittimità costituzionale l'art. 4 della legge n. 15 del 2018, nella parte in cui, sostituendo l'art. 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988, prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

La disposizione sottrarrebbe, infatti, al Presidente del Consiglio dei ministri il diritto di valutare la convenienza di detta azione, sulla base di un raffronto tra i costi del giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato e quelli del giudizio nei confronti del magistrato, nonché delle probabilità di successo di quest'ultimo. In questo modo, essa violerebbe tanto l'art. 24, primo comma, Cost. - che, nel garantire il diritto di difesa, riconoscerebbe implicitamente anche il diritto di non agire in giudizio - quanto il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Al riguardo, si dovrebbe considerare che - diversamente da quanto accadeva nel sistema originario della legge n. 117 del 1988 - i presupposti per l'esercizio dell'azione nei confronti dello Stato non sono i medesimi dell'azione di rivalsa, occorrendo, per questa, che i compor-



tamenti individuati dalla norma siano connotati da negligenza inescusabile. Il Presidente del Consiglio dei ministri si troverebbe, di conseguenza, a dover esercitare l'azione di rivalsa "al buio", ossia senza che si sia avuta una positiva verifica dell'esistenza di quel presupposto.

Irragionevole apparirebbe anche l'assimilazione, operata dalla norma censurata, delle ipotesi del risarcimento sulla base di transazione e sulla base di sentenza di condanna, quali presupposti dell'esercizio dell'azione obbligatoria di rivalsa. Diversamente dalla condanna, la transazione sarebbe, infatti, frutto di una scelta discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri, basata su ragioni di convenienza: scelta che potrebbe risultare viziata da un errore di valutazione riguardo all'ammissibilità o alla fondatezza della domanda risarcitoria. Anche in tale evenienza, tuttavia, il magistrato subirebbe l'azione di rivalsa, destinata ad un insuccesso per lo Stato.

L'art. 3 Cost. risulterebbe violato anche sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento dell'azione in discorso rispetto all'azione di regresso nei confronti degli altri dipendenti pubblici. Tale ultima azione - in base ai principi generali in tema di azione di garanzia personale (art. 1950 del codice civile), non derogati dall'art. 22, primo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) - non è, infatti, obbligatoria, pur presupponendo che nel giudizio nei confronti dello Stato sia stato accertato il dolo o la colpa grave del funzionario danneggiante: e ciò anche nel caso di transazione della lite, come si evincerebbe dal disposto dell'art. 30 del d.P.R. n. 3 del 1957.

La denunciata disparità di trattamento non potrebbe essere spiegata facendo leva sulla differente entità economica della rivalsa (limitata, per i magistrati, ad una somma pari alla metà dello stipendio annuale al momento in cui l'azione di risarcimento è proposta, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 18 del 2015). Tale limitazione dovrebbe costituire, al contrario, un ulteriore motivo per rendere discrezionale l'azione di rivalsa contro il magistrato, posto che la ridotta entità della somma recuperabile potrebbe sconsigliare l'iniziativa.

1.6.- Da ultimo, il rimettente denuncia il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. dell'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), e dell'art. 4 della legge n. 18 del 2015, quest'ultimo nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

La novella non indicherebbe, infatti, i mezzi per far fronte ai maggiori oneri derivanti, a carico dello Stato, dall'applicazione delle norme che ampliano le ipotesi di responsabilità (art. 2, comma 1, lettere *b* e *c*), di quella che riconosce la risarcibilità anche del danno non patrimoniale conseguente ad un atto o provvedimento del magistrato (art. 2, comma 1, lettera *a*) e di quella che prevede l'obbligatorietà dell'azione di rivalsa (art. 4, comma 2). Ciò, sebbene la stima di tali oneri fosse ben possibile sulla base dell'esperienza applicativa della legge n. 117 del 1988, come emerge dalla relazione al disegno di legge n. 1626, di iniziativa governativa, che conteneva, in effetti, una norma sulla copertura finanziaria (art. 4).

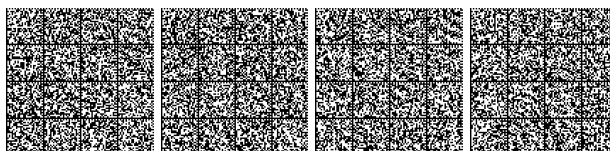
1.7.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

1.7.1.- La difesa dell'interveniente eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Le norme censurate verrebbero, infatti, in rilievo solo nell'ipotesi, teorica ed eventuale, in cui il giudice *a quo* adottasse un provvedimento errato con dolo o con colpa grave, costituenti il presupposto della responsabilità civile dei magistrati (o, meglio, della responsabilità dello Stato per l'attività dei magistrati). Si dovrebbe, inoltre, trattare di errore non emendabile tramite i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, al cui preventivo esaurimento è subordinata l'azione risarcitoria (art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988). Le disposizioni in esame non avrebbero, pertanto, alcuna incidenza sulla decisione che il rimettente è chiamato ad assumere nel caso di specie, attinente alla concessione della provvisoria esecuzione di un decreto ingiuntivo: decisione che implica semplicemente la verifica del fumus della fondatezza dell'opposizione e dell'esistenza di eventuali vizi procedurali, e che è destinata, comunque sia, a rimanere assorbita dalla sentenza di merito.

Le questioni risulterebbero, dunque, formulate in termini astratti, facendo leva su ipotetici condizionamenti psicologici da ritenere inidonei, in relazione all'alta professionalità che caratterizza la funzione giurisdizionale del magistrato, ad influire sulla sua serenità di giudizio.

Del tutto privo di consistenza risulterebbe, altresì, l'argomento del rimettente basato sull'avvenuta introduzione, tra le ipotesi che possono dar luogo a responsabilità dello Stato e del magistrato, della fattispecie del «travisamento del fatto o delle prove». Sarebbe, infatti, evidente che, a prescindere dalla censurata innovazione, il giudice non debba, comunque sia, travisare i fatti di causa e le prove offerte dalle parti: senza considerare, poi, che, data la natura eclatante dell'ipotetico errore, esso sarebbe rimediabile dallo stesso giudice (in sede di revoca del provvedimento o di pronuncia della sentenza), ovvero dal giudice di appello, cui la questione andrebbe devoluta come motivo di impugnazione.





Il giudice *a quo* non avrebbe neppure prospettato l'esistenza di elementi di particolare complessità della materia del contendere sottoposta al suo esame, sicché, anche sotto tale profilo, l'ipotizzata "pericolosità" della nuova disciplina sulla responsabilità civile risulterebbe meramente astratta.

Ove si seguisse il ragionamento del rimettente, d'altro canto, ogni modifica della legge n. 117 del 1988 diverrebbe rilevante in tutti i giudizi - civili, penali e amministrativi - «con effetti distorsivi sul funzionamento dell'intero sistema giudiziario».

1.7.2.- Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

Quanto all'inserimento dell'ipotesi del «travisamento del fatto o delle prove» tra i casi di colpa di grave, detta fattispecie presenterebbe - contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente - i caratteri della «limitatezza» e della «tas-satività», atti ad escludere la ventilata compromissione della serenità e imparzialità di giudizio del magistrato. L'ipotesi in discorso si porrebbe, infatti, al di fuori dell'attività valutativa cui fa riferimento la clausola di salvaguardia tuttora presente nell'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 (in base alla quale «non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove»), rappresentandone un grave ed ingiustificato sviamento determinato da un errore di tale gravità da escluderne la scusabilità.

Pur in presenza di possibili «spazi di sovrapposizione» con il cosiddetto errore revocatorio - ossia con le ipotesi dell'affermazione di un fatto escluso e della negazione di un fatto risultante incontestabilmente dagli atti - il concetto di travisamento conserverebbe un proprio autonomo e definito ambito di operatività. Il travisamento potrebbe, infatti, consistere non solo nella «svista» rappresentativa» che integra l'errore revocatorio, ma anche nello stravolgimento del dato fattuale, dovuto ad una macroscopica omissione nella percezione di fatti secondari decisivi, ovvero della regola di inferenza logica applicata.

Nell'ottica di una interpretazione costituzionalmente orientata, il travisamento dovrebbe risultare, altresì, di assoluta evidenza: prospettiva nella quale la soluzione adottata dal legislatore si sottrarrebbe a censure anche sul piano della ragionevolezza.

1.7.3.- Quanto, poi, all'abrogazione del filtro di ammissibilità previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988, la *ratio* dell'intervento andrebbe rinvenuta nella volontà del legislatore - esplicitata nell'art. 1 della legge n. 18 del 2015 - di rendere effettiva la disciplina della responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Con l'eliminazione della fase del filtro, si è inteso consentire, in specie, l'accesso diretto del danneggiato all'azione risarcitoria, tenuto conto di quanto emerso nei ventisette anni di esperienza applicativa della legge n. 117 del 1988, durante i quali solo un esiguo numero di domande risarcitorie era approdato ad un esame nel merito a cognizione piena.

Non decisivi risulterebbero i richiami del rimettente alle affermazioni delle sentenze n. 468 del 1990 e n. 18 del 1989, circa il «rilievo» costituzionale del filtro, le quali non equivarrebbero al riconoscimento della sua indispensabilità. Al riguardo, si dovrebbe sempre tenere conto del fatto che l'azione del danneggiato è diretta contro lo Stato (unico legittimato passivo), essendo rimasta ferma, anche dopo la novella legislativa, l'impossibilità di agire direttamente contro il magistrato. Rientrerebbe, quindi, nella discrezionalità del legislatore regolare le modalità procedurali dell'azione di responsabilità, senza che le relative scelte incidano sul principio di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale, adeguatamente salvaguardato dalla posizione differenziata del magistrato rispetto alla responsabilità dei pubblici dipendenti prevista dall'art. 28 Cost.

Le citate sentenze della Corte costituzionale sono state, d'altro canto, emesse all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 117 del 1988 e non potevano tener conto, quindi, né della concreta applicazione della legge da parte della giurisprudenza interna, né degli approdi della giurisprudenza comunitaria in punto di responsabilità dello Stato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie (Corte di giustizia, 30 settembre 2003, causa C-224/01, Gerhard Köbler; Corte di giustizia, Grande Sezione, 12 giugno 2006, causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo; Corte di giustizia, 24 novembre 2011, causa C-379/10, Commissione contro Italia).

Privo di fondamento risulterebbe, inoltre, il timore che, in mancanza del filtro, possano trovare ingresso azioni palesemente inammissibili o infondate, idonee a provocare l'astensione del giudice o a minarne la serenità. L'azione risarcitoria si propone, infatti, contro lo Stato ed è prevista soltanto una facoltà di intervento volontario del magistrato del giudizio, con la conseguenza che non sussisterebbe un obbligo di astensione di quest'ultimo ai sensi dell'art. 51, primo comma, cod. proc. civ. (l'astensione per gravi ragioni di convenienza, prevista dal secondo comma dello stesso articolo, è meramente facoltativa ed è subordinata ad autorizzazione del capo dell'ufficio). Il magistrato non potrebbe, quindi, neppure essere ricusato dalla parte che si assume danneggiata, dato che la ricusazione può essere proposta solo nei casi in cui l'astensione è obbligatoria. La proposizione di cause pretestuose risulterebbe, per altro verso, scoraggiata dal meccanismo della «condanna aggravata» del litigante temerario, previsto dall'art. 96 cod. proc. civ.





Il paventato rischio della sovrapposizione temporale dei due giudizi - quello da cui deriva il presunto danno e quello di responsabilità - sussisteva, d'altronde, anche in presenza del filtro, posto che i termini di definizione di tale fase non erano perentori e che i decreti di inammissibilità erano soggetti a reclamo davanti alla corte d'appello e indi a ricorso per cassazione.

Quanto, infine, all'asserita contraddittorietà dell'eliminazione del filtro rispetto all'avvenuta introduzione di meccanismi processuali di valutazione semplificata dell'ammissibilità o della fondatezza in rapporto al giudizio di appello e al giudizio di cassazione, sarebbe sufficiente osservare che tali meccanismi attengono ai giudizi di impugnazione, mentre il filtro previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988 ineriva al giudizio di primo grado. La comparazione andrebbe semmai operata con le altre controversie disciplinate dal rito ordinario di cognizione davanti al tribunale in composizione collegiale, rispetto alle quali nessuna previa delibazione di ammissibilità è prevista.

1.7.4.- Riguardo alle censure inerenti alle ricadute dell'abolizione del filtro sull'azione disciplinare, risulterebbe assorbente il rilievo che, in precedenza, l'azione disciplinare non era affatto subordinata all'esito positivo della fase di filtro. L'art. 9 della legge n. 117 del 1988 prevedeva, infatti, che l'azione disciplinare fosse obbligatoriamente esercitata entro due mesi dalla comunicazione dell'ammissibilità della domanda, «salvo che non sia stata già proposta». Il superamento della fase di filtro rappresentava, dunque, un impulso obbligatorio all'azione disciplinare, ma non una condizione di ammissibilità della stessa.

L'art. 6 della legge n. 18 del 2015 si sarebbe limitato a modificare il citato art. 9 della legge n. 117 del 1988 per renderlo coerente con l'abolizione del filtro, non avendo più senso, dopo di questa, la ricordata previsione relativa al termine di attivazione del procedimento disciplinare.

Il timore di procedimenti disciplinari di fronte a domande manifestamente infondate non avrebbe, quindi, ragion d'essere, posto che simili procedimenti si concluderebbero con un'archiviazione.

1.7.5.- Per quel che attiene all'obbligatorietà dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, la difesa dell'interveniente osserva come già nella previgente disciplina la doverosità dell'azione di rivalsa apparisse indubbia, alla luce delle previsioni degli artt. 7, comma 1, e 8, commi 1 e 2, della legge n. 117 del 1988. Non avrebbe avuto senso, infatti, far carico allo Stato di valutare se agire o meno in ripetizione di quanto corrisposto a causa dell'errore del magistrato (peraltro entro i limiti di responsabilità previsti dall'art. 8 di detta legge).

Sarebbe, d'altra parte, arduo ipotizzare casi di manifesti errori di diritto, gravi violazioni di legge o travisamenti dei fatti o delle prove idonei a determinare una condanna dello Stato, ma non ad integrare la negligenza inescusabile del magistrato.

Nessun pregio avrebbe, altresì, l'assunto del rimettente, secondo il quale l'obbligo di rivalsa sarebbe ingiustificato nel caso di transazione tra lo Stato e il danneggiato, essendo evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri non concluderebbe mai delle transazioni su cause manifestamente infondate, con sicuro insuccesso, poi, dell'azione di rivalsa.

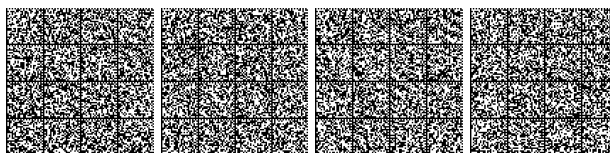
Nessuna irragionevole disparità di trattamento sarebbe poi ravvisabile rispetto agli altri dipendenti pubblici, la cui posizione è palesemente diversa da quella dei magistrati, potendo i primi essere convenuti direttamente in giudizio dai danneggiati senza alcuna limitazione della responsabilità dal punto di vista economico.

1.7.6.- Quanto, infine, alla censura relativa alla mancata previsione dei mezzi di copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'ampliamento delle ipotesi di responsabilità, essa risulterebbe generica e assiomatica, basandosi su una stima del tutto ipotetica dell'impatto delle nuove disposizioni in termini di aumento delle cause contro lo Stato.

2. - Con ordinanza dell'8 maggio 2015 (r.o. n. 218 del 2015), il Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 7 della legge n. 117 del 1988, nella parte in cui non prevede che «non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato stesso», per contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.;

b) dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, nonché degli artt. «4 e/o 7» della legge n. 117 del 1988, come modificati dalla legge n. 18 del 2015, nella parte in cui «non prevedono che il Tribunale competente a decidere sull'azione di risarcimento proposta contro lo Stato e/o il Tribunale competente a decidere sull'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità», per contrasto con gli artt. 25, 101, 104 e 113 Cost.;



c) dell'art. 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 5 della legge n. 18 del 2015, «nella parte in cui prevede che l'esecuzione della rivalsa nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo, anziché ad un quinto, dello stipendio netto», per contrasto con gli artt. 3 e «101 e seguenti» Cost.

2.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di illegale detenzione, nel territorio dello Stato, di un rilevante quantitativo di tabacco lavorato estero.

Riferisce, altresì, che, alla luce delle risultanze dell'istruzione dibattimentale, l'esito del giudizio dipenderebbe da un'unica questione: se si possa, cioè, ritenere provato che l'imputato sapesse che all'interno di un capannone da lui locato era custodito il tabacco di cui al capo di imputazione. Sul punto non sarebbero state acquisite prove dirette, ma solo semplici elementi indiziari. La valutazione di elementi di tal fatta risulterebbe, tuttavia, sempre particolarmente difficile e «rischiosa», tanto che lo stesso legislatore ha subordinato la possibilità di desumere un fatto da indizi ai requisiti della gravità, precisione e concordanza di questi ultimi (art. 192 cod. proc. pen.).

Proprio nei procedimenti nei quali i risultati probatori sono meramente indiziari - e, dunque, di più problematico apprezzamento - si manifesterebbero i riflessi negativi della nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati introdotta con la legge n. 18 del 2015. Alcune previsioni della novella inciderebbero, infatti, sul principio del libero convincimento del giudice, il quale, per essere indipendente, deve poter valutare le prove senza temere conseguenze negative secondo l'esito del suo giudizio. La nuova disciplina, di contro, esporrebbe il giudice alle pressioni delle parti e, prevedendo come possibile fonte di responsabilità civile anche la valutazione dei fatti e delle prove, minerebbe «il cuore dell'attività giurisdizionale». Di fronte alla prospettiva di una responsabilità per danni, il giudice sarebbe portato, «per forza di cose», soprattutto nei casi più difficili, ad assumere la decisione per lui meno «rischiosa»: decisione che, nel processo penale, si identifica quasi sempre nell'assoluzione dell'imputato.

Le questioni sarebbero, dunque, rilevanti, in quanto le norme censurate inciderebbero, nei sensi indicati, anche sulla valutazione che il rimettente è chiamato ad operare nel giudizio *a quo*: conclusione che troverebbe, d'altra parte, puntuale conforto nelle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1989 in precedenza ricordate.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 4 della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui non prevede che «non può dar luogo a responsabilità personale del singolo magistrato l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove in tutti i casi di azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato stesso».

Il rimettente rileva come la novella del 2015, nel sostituire il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988, abbia mantenuto fermo solo formalmente il principio per cui «nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quelle di valutazione del fatto e delle prove». La nuova disposizione si apre, infatti, con una «eccezione totalizzante» («fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo»), per effetto della quale la clausola di salvaguardia non opera in tutti i casi di colpa grave in cui scatta la responsabilità dello Stato e, in sede di rivalsa, del magistrato: sicché, nella sostanza - secondo il giudice *a quo* - «è come se la clausola non ci fosse».

Rendere civilmente responsabile il giudice pure per la sua attività di interpretazione di norme giuridiche e di valutazione del fatto e delle prove comporterebbe, peraltro, una evidente lesione dei principi di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e di indipendenza della magistratura (art. 104, primo comma, Cost.). Un simile regime genererebbe, infatti, il concreto pericolo che il giudice sia portato a preferire, tra due opzioni ermeneutiche o tra due ricostruzioni probatorie dei fatti, quella che appare meno rischiosa sul piano di una eventuale responsabilità risarcitoria, tenuto conto anche del «peso» delle parti in causa. Sul piano interpretativo, inoltre, il giudice sarebbe indotto - sempre per limitare i rischi - ad uniformarsi agli indirizzi della Corte di cassazione e della giurisprudenza europea, con una surrettizia elusione della regola, desumibile dal citato art. 101, secondo comma, Cost., che esclude l'efficacia vincolante dei precedenti giurisprudenziali.

Al fine di rendere conforme a Costituzione la nuova disciplina, sarebbe necessario - secondo il rimettente - reintrodurre la clausola di salvaguardia in rapporto all'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato: operazione che risulterebbe pienamente rispettosa delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, che hanno costituito il principale stimolo alla riforma. È ben vero, infatti, che la Corte di Lussemburgo ha ritenuto incompatibile con il diritto comunitario l'esclusione della responsabilità civile nei casi in cui il danno connesso all'esercizio di funzioni giudiziarie sia dovuto ad una errata interpretazione di norme di diritto o ad una errata valutazione del fatto o delle prove (sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo), ma tale affermazione - come precisato espressamente dalla sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler - si riferisce solo alla responsabilità dello Stato, e non anche alla responsabilità personale del magistrato. Alcuni passaggi delle pronunce della Corte di giustizia parrebbero, anzi, evocare necessari limiti alla responsabilità personale del giudice.



2.3.- Il Tribunale trevigiano dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato qualunque filtro sulla domanda risarcitoria, nonché degli artt. «4 e/o 7» della legge n. 117 del 1988, come riformulati, «nella parte in cui non prevedono, per l'appunto, alcun meccanismo di filtro volto a delibare la manifesta infondatezza della domanda di risarcimento».

Il rimettente denuncia innanzitutto il contrasto delle norme censurate con gli artt. 101, 104 e 113 Cost., ricordando come il «rilievo costituzionale» del meccanismo di filtro - quale strumento di salvaguardia dei valori dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura - fosse stato specificamente affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 468 del 1990 e n. 18 del 1989. Il filtro apparirebbe, peraltro, ancora più necessario nel nuovo regime, essendo tutt'altro che remota la possibilità che l'azione di responsabilità venga esercitata quando il giudizio in cui si sarebbe verificato il danno pende ancora dinanzi al giudice «accusato» dell'illecito civile. È vero, infatti, che l'art. 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988, come novellato, subordina l'esercizio dell'azione risarcitoria contro lo Stato all'esperimento dei mezzi ordinari di impugnazione o dei rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, ovvero - se tali rimedi non sono previsti - all'esaurimento del grado di giudizio nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno. Il successivo comma 3 aggiunge, tuttavia, che «l'azione può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato».

La possibile sovrapposizione dei due giudizi - quello che si assume produttivo di danno e quello risarcitorio - provocherebbe, peraltro, un «grave «cortocircuito giudiziario»», che aprirebbe la strada a ricusazioni e astensioni, con conseguente lesione anche del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.).

Il rimettente lascia alla Corte costituzionale il compito di stabilire se, ai fini della tutela dei valori costituzionali evocati, il filtro debba riguardare, ab origine, la domanda di risarcimento proposta dal danneggiato contro lo Stato oppure la successiva domanda di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato.

2.4.- Il giudice *a quo* censura, infine, l'art. 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 5 della legge n. 18 del 2015, «nella parte in cui prevede che l'esecuzione della rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, può comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo dello stipendio».

Il rimettente rileva come la norma tratti i magistrati in modo peggiore rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, i cui emolumenti - in forza dell'art. 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni) e dell'art. 33, ottavo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) - possono formare oggetto di sequestro e di pignoramento solo nei limiti del quinto del rateo mensile.

Tale disparità di trattamento, oltre a violare anch'essa gli artt. «101 e seguenti» Cost., togliendo serenità al magistrato, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., risultando priva di ogni ragionevole giustificazione. Quest'ultima non potrebbe essere rinvenuta, in specie, nell'ammontare dello stipendio, essendovi notoriamente dipendenti pubblici che percepiscono stipendi più elevati di quello dei magistrati.

2.5.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza sulla base di considerazioni analoghe a quelle svolte in rapporto all'ordinanza r.o. n. 198 del 2015, contestandone, in ogni caso, la fondatezza nel merito.

Quanto alle questioni aventi ad oggetto l'art. 7 della legge n. 117 del 1988, la difesa dell'interveniente rileva che la cosiddetta clausola di salvaguardia non è stata eliminata dal legislatore, ma solo ridisegnata anche al fine di renderla conforme alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'«erosione» della clausola sarebbe stata, d'altra parte, ragionevolmente circoscritta ai casi di «manifesto e ingiustificato esercizio non corretto dell'attività di interpretazione delle norme e di valutazione dei fatti e delle prove».

Infondate sarebbero anche le questioni inerenti all'abolizione del filtro di ammissibilità, previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988, per le stesse ragioni indicate in rapporto all'ordinanza r.o. n. 198 del 2015. Con particolare riguardo all'assunto del rimettente, secondo il quale la Corte costituzionale dovrebbe valutare se il filtro sia indispensabile in relazione alla causa contro lo Stato ovvero solo per l'azione di rivalsa, l'Avvocatura generale dello Stato aggiunge che la presenza del filtro nell'azione di rivalsa non avrebbe, in realtà, alcun senso, tanto da non essere prevista neppure nella previgente disciplina.

Quanto, infine, alle questioni inerenti alla misura della rivalsa, nel caso di esecuzione mediante trattenuta sullo stipendio, le posizioni poste a confronto dal rimettente - quella del magistrato e quella degli altri dipendenti pubblici - sarebbero palesemente diverse e non comparabili.



3.- Con ordinanza del 6 febbraio 2016 (r.o. n. 113 del 2016), il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 7 della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede che l'azione di rivalsa sia esperibile anche nelle ipotesi di ritenuto «travisamento del fatto o delle prove di cui all'art. 2, commi 2, 3», per contrasto con gli artt. 3, 24, 28 e «101-113» Cost.;

b) dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che ha abrogato l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, per contrasto con gli artt. 3 e «101-113» Cost.;

c) dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede l'obbligo del titolare dell'azione disciplinare di procedere nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, a seguito della proposizione dell'azione risarcitoria, indipendentemente dall'esito della domanda, per contrasto con gli artt. 3, e «101-113» Cost.;

d) dell'art. 4, comma 3, della legge n. 117 del 1988, per contrasto con gli artt. 3 e «101-113» Cost.;

e) dell'art. 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede che la rivalsa, ove effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, possa comportare il pagamento per rate mensili fino ad importo corrispondente ad un terzo dello stipendio netto, anziché ad un quinto, per contrasto con gli artt. 3, 101 e 111 Cost.

3.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito dell'opposizione proposta da un datore di lavoro avverso l'ordinanza - emessa dallo stesso Tribunale, nella medesima composizione monocratica - con la quale, in parziale accoglimento del ricorso proposto da una lavoratrice contro il licenziamento per giusta causa, era stata disposta la reintegrazione della medesima nel posto di lavoro a norma dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

L'ordinanza opposta, pur dando atto dell'esistenza di elementi indiziari a carico della lavoratrice, li aveva ritenuti non sufficienti per considerare provati gli addebiti a questa mossi (impossessamento illecito di beni commercializzati dal datore di lavoro), per difetto dei caratteri dell'univocità e della concordanza (art. 2729 cod. civ.).

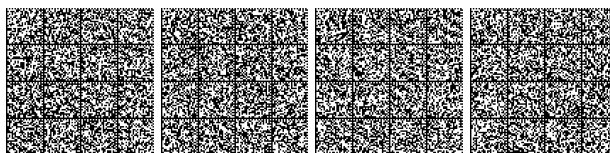
L'opponente aveva censurato aspramente l'ordinanza, sostenendo che essa avesse disatteso risultanze decisive dell'istruttoria con affermazioni contrarie «alla logica e al buon senso, prima ancora che ai principi di diritto», dovendo l'ordinanza stessa, «all'evidenza», «smontare tutte le prove raccolte per dar credito alla tesi dell'opposta».

Alla prima udienza di discussione, lo stesso opponente, rilevata l'identità fisica tra il giudice della fase sommaria e il giudice dell'opposizione, aveva proposto istanza di riconsuazione ai sensi dell'art. 51, numero 4), cod. proc. civ.: istanza rigettata, tuttavia, dal collegio, sul rilievo che la fase di opposizione, prevista dall'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), non costituisce un giudizio di impugnazione, ma un giudizio ordinario di cognizione in materia di lavoro.

Riassunta la causa, le parti avevano chiesto un rinvio per la discussione, ritenendo esaustiva l'istruttoria già espletata nella fase sommaria. Nelle more, era entrata, peraltro, in vigore la legge n. 18 del 2015.

Tanto premesso, il rimettente rileva come l'oggetto del giudizio di cui è investito sia costituito dalla conferma, o meno, della decisione assunta nella fase preliminare, sulla base di una nuova valutazione dello stesso materiale probatorio. Rileva, altresì, come i vizi che l'opponente addebita all'ordinanza opposta possano essere ricondotti alla nozione, particolarmente generica, di «travisamento del fatto o delle prove». Sarebbe, quindi, del tutto verosimile che il medesimo addebito verrebbe mosso dalla parte opponente alla decisione di conferma del provvedimento. La stessa lavoratrice, peraltro, in caso di accoglimento delle tesi avversarie, potrebbe a sua volta ravvisare un omologo vizio. Sussisterebbe, dunque, la «reale e tangibile probabilità» che qualsiasi decisione possa essere contestata «per ritenuto «travisamento del fatto o delle prove»»: ipotesi, questa, oggi rientrante nei casi di «colpa grave», costituenti presupposto tanto dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato per i danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, quanto della successiva azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

La novella legislativa del 2015 ha anche stabilito che l'azione risarcitoria dia subito luogo ad un giudizio a cognizione piena, essendo stato abolito il filtro di ammissibilità già previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988; che il titolare dell'azione disciplinare debba attivarsi indipendentemente da un esito della domanda risarcitoria; che la misura delle somme ripetibili dallo Stato attraverso la trattenuta sullo stipendio del magistrato sia elevata ad un terzo (art. 8 della legge n. 117 del 1988, come novellato); che l'azione risarcitoria, decorsi tre anni, sia esperibile ove il grado di giudizio nel quale il fatto si è verificato non risulti esaurito (art. 4, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come novellato).





Tale complesso di disposizioni sarebbe direttamente rilevante nel giudizio *a quo* - considerati i termini della controversia - in quanto idoneo a pregiudicare la serenità del giudizio, l'imparzialità ed il libero convincimento di esso rimettente: il timore di poter subire svantaggi - anche solo sul piano dell'esigenza di svolgere «una considerevole attività difensiva» - potrebbe indurre, infatti, il giudice, «anche inconsapevolmente o in maniera del tutto istintiva, ad adottare una decisione, anziché un'altra, non perché ritenuta più corretta [...], ma solo perché, per lui, meno rischiosa».

Né varrebbe obiettare che la decisione emananda è suscettibile di impugnazione, posto che, nel caso di conferma della sentenza nei successivi gradi di giudizio, l'eventuale domanda risarcitoria riguarderebbe, comunque sia, anche e innanzitutto, l'operato del giudice di primo grado.

Le conclusioni ora esposte sarebbero, d'altronde, conformi - anche secondo il Tribunale di ordinario di Catania - alle affermazioni contenute nella sentenza n. 18 del 1989 della Corte costituzionale.

3.2.- Ciò posto, il giudice *a quo* dubita, anzitutto, della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede che l'azione di rivalsa sia esperibile anche nelle ipotesi di ritenuto «travisamento del fatto o delle prove di cui all'art. 2, commi 2, 3».

Ad avviso del rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., riducendo irragionevolmente, se non addirittura eliminando, «il carattere tassativo delle ipotesi per le quali il magistrato, nell'attività di valutazione del fatto o delle prove, può essere convenuto civilmente in sede di rivalsa»: carattere di fronte al quale la giurisprudenza costituzionale (e, in particolare, la sentenza n. 18 del 1989) aveva escluso che l'originario impianto della legge n. 117 del 1988 si esponesse a rilievi sul piano della legittimità costituzionale.

La formula «travisamento del fatto o delle prove» - evidentemente non riferibile alle ipotesi dell'affermazione o della negazione di un fatto incontrastabilmente escluso o emergente dagli atti del procedimento, già originariamente contemplate dalla legge n. 117 del 1988 e da essa tuttora menzionate - risulterebbe, infatti, generica ed ambigua, apparendo idonea a ricomprendere un numero indefinito di casi e prestandosi, perciò, a letture soggettive e opinabili.

L'ipotesi di responsabilità in questione rischierebbe, quindi, di instaurare «una sorta di “contro-processo”», sovrapponendo al giudizio del giudice naturale precostituito per la definizione della controversia quello di altro giudice, con sostanziale soppressione della clausola di salvaguardia pure formalmente ribadita dall'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988, volta a tutelare «l'indipendenza del giudice nel cuore della propria attività» (quella di valutazione del fatto e delle prove).

La norma censurata violerebbe anche il «principio di legalità» desumibile dalle previsioni degli artt. 28 e 101 Cost., in forza del quale dovrebbe essere il legislatore a stabilire in quali casi il giudice è civilmente responsabile. Con l'adozione di formule così generiche quale quella censurata, il predetto compito verrebbe, di fatto, delegato al giudice dell'azione risarcitoria, con conseguente rischio di affermazioni di responsabilità basate semplicemente sulla mancata condivisione dei criteri valutativi e interpretativi applicati nel giudizio che si assume produttivo di danno.

Sarebbero violati, ancora, i principi di indipendenza ed autonomia del giudice «di cui agli artt. 101-113 Cost.». La mera possibilità che il giudice sia sottoposto ad azione di rivalsa per aver “travisato” il materiale probatorio o il fatto genera il pericolo che egli sia indotto a scegliere, tra più opzioni disponibili, non quella ritenuta più giusta, ma quella che appare «meno rischiosa», favorendo così - in contrasto con il principio del libero convincimento - «atteggiamenti remissivi o conformisti».

In questo modo, il giudice verrebbe anche privato - in contrasto con l'art. 111 Cost. - della sua terzietà, perdendo la propria necessaria “indifferenza” rispetto alle parti e alla causa. Il timore di pregiudizi personali lo porterebbe, infatti, «istintivamente» ad adottare soluzioni “accomodanti”, tanto più quando taluna delle parti vanta particolari risorse economiche od ostenti «atteggiamenti audaci ovvero velatamente minacciosi».

Il pericolo di condizionamenti non è escluso dal fatto che, in base alla norma denunciata, l'azione di rivalsa deve essere esercitata solo se il travisamento del fatto o delle prove siano stati determinati da dolo o da «negligenza inescusabile». Tale condizione non è, infatti, prevista dall'art. 2, comma 3, della legge n. 117 del 1988, nel testo vigente, ai fini della proponibilità dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato. Di conseguenza, il mero risarcimento del danno per ritenuto travisamento assoggetterebbe il giudice alla decisione del Presidente del Consiglio dei ministri di attivare l'azione di rivalsa, potendo ogni ulteriore valutazione dell'elemento soggettivo rilevare in tale sede. In ogni caso, il presunto travisamento potrebbe attenere ad una attività di valutazione che il giudice ha svolto con perfetta consapevolezza, nell'adempimento del suo dovere di decidere secondo il proprio convincimento: sicché egli potrebbe essere chiamato a rispondere addirittura per aver travisato il fatto con dolo.

Per superare gli esposti rilievi non si potrebbe far leva sugli indirizzi della giurisprudenza comunitaria, secondo i quali l'esclusione della responsabilità civile, nei casi di danno determinato da un'errata interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto o delle prove, non è compatibile con il diritto dell'Unione europea. L'affermazione





riguarda, infatti, la sola responsabilità dello Stato e non investe la responsabilità del singolo giudice, rispetto alla quale, anzi, lo stesso Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - con la raccomandazione CM/Rec(2010) 12 del 17 novembre 2010 - ha sollecitato gli Stati aderenti ad evitare aggravamenti suscettibili di minacciare un esercizio della funzione giurisdizionale conforme ai principi dello Stato di diritto. Le limitazioni apposte dalla legge n. 18 del 2015 alla clausola di salvaguardia («Fatti salvi i commi 3 e 3-bis») sarebbero quindi giustificabili in rapporto alla responsabilità dello Stato, ma non in relazione alla responsabilità del giudice.

3.3.- Il Tribunale etneo dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che abroga l'art. 5 della legge n. 117 del 1988.

L'eliminazione, «senza [...] appositi bilanciamenti», del filtro di ammissibilità sulla domanda risarcitoria previsto dalla norma abrogata violerebbe i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di indipendenza e autonomia della magistratura (artt. «101-113» Cost.). In occasione dello scrutinio dell'impianto originario della legge n. 117 del 1988, la Corte costituzionale aveva, infatti, posto in rilievo come il meccanismo fosse indispensabile al fine di garantire i valori costituzionali evocati, ponendo al riparo il magistrato da azioni temerarie e intimidatorie (sentenze n. 468 del 1990 e n. 18 del 1989).

La soppressione del filtro non potrebbe essere logicamente giustificata con la supposizione che l'istituto abbia favorito, in passato, atteggiamenti «di tipo corporativo», posto che analoghi atteggiamenti potrebbero, comunque sia, manifestarsi, dopo la sua scomparsa, nelle sedi di merito. L'intervento sarebbe contrario, per converso, alle esigenze di deflazione e di efficienza del sistema, creando fenomeni di congestione degli uffici giudiziari competenti sulle domande risarcitorie.

Nell'attuale sistema, d'altro canto, qualsiasi domanda risarcitoria, indipendentemente dalla sua fondatezza, esporrebbe il giudice a pregiudizi di carattere non patrimoniale, dovendo egli preoccuparsi di predisporre un'adeguata difesa, eventualmente già come interveniente nel giudizio risarcitorio ai sensi dell'art. 6 della legge n. 117 del 1988. Di qui un ulteriore possibile stimolo a scelte accomodanti e arrendevoli.

3.4.- Il rimettente censura ancora, per violazione dei medesimi parametri costituzionali, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede l'obbligo del titolare dell'azione disciplinare di procedere nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, a seguito della mera proposizione di quest'ultima, indipendentemente dall'esito della domanda.

Tale modifica - conseguente alla soppressione del filtro di ammissibilità - violerebbe anch'essa i principi di indipendenza, terzietà ed imparzialità del giudice, facendo sì che quest'ultimo possa risultare esposto contemporaneamente, a seguito della mera proposizione della domanda risarcitoria, «a più oneri difensivi, sia in sede risarcitoria che in sede disciplinare, anche in chiave meramente preventiva», con conseguenti rischi di condizionamento della sua serenità di giudizio.

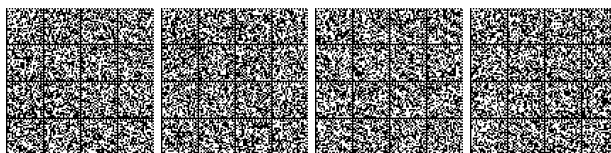
La norma violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., apparendo irragionevole imporre l'avvio del procedimento disciplinare a prescindere da ogni valutazione di fondatezza della domanda risarcitoria, con il risultato di provocare intuibili disfunzioni sia presso l'ufficio del giudice coinvolto (le cui energie verrebbero distolte dall'esigenza di curare le proprie difese), sia presso l'ufficio titolare dell'azione disciplinare.

3.5.- Il rimettente ventila, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 117 del 1988, ove si stabilisce - in deroga alla regola generale enunciata dal comma 2 dello stesso articolo - che l'azione risarcitoria può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno, se in tale termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato.

La norma denunciata violerebbe gli artt. 3 e «101-113» Cost., in quanto idonea «a turbare la serenità, l'indipendenza e, dunque, l'imparzialità del giudice». Questi, nell'ipotesi di prolungamento del giudizio nel medesimo grado oltre i tre anni, potrebbe, infatti, veder promossa un'azione risarcitoria riferita ad un proprio provvedimento interinale, pur essendo ancora investito della causa. In questo modo, la serenità del giudicante - chiamato a confermare le valutazioni interinali cui è riferita la domanda risarcitoria - risulterebbe del tutto compromessa. Il condizionamento dell'autonomia di giudizio - acuito dall'avvenuta abolizione del filtro di ammissibilità su detta domanda - potrebbe, peraltro, estendersi anche al giudice del grado successivo, chiamato a verificare la correttezza dell'operato del primo giudice.

La soluzione costituzionalmente corretta - anche in un'ottica di bilanciamento degli interessi contrapposti - sarebbe, per converso, quella di differire, in ogni caso, l'eserpicibilità dell'azione risarcitoria al momento in cui il provvedimento che si assume dannoso non sia più modificabile.

3.6.- Con i medesimi parametri costituzionali si porrebbe in contrasto, da ultimo, anche l'art. 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui prevede che la rivalsa, ove effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, possa comportare il pagamento per rate mensili fino ad un importo corrispondente ad un terzo dello stipendio netto, anziché ad un quinto.



La norma censurata discriminerebbe, infatti, irragionevolmente i magistrati rispetto agli altri dipendenti pubblici - le cui retribuzioni, a mente degli artt. 2 del d.P.R. n. 180 del 1950 e 3, ottavo comma, del d.P.R. n. 3 del 1957, sono sequestrabili e pignorabili solo fino a concorrenza di un quinto - perturbando, una volta ancora, con il timore di una così rilevante compressione dei propri emolumenti, il sereno svolgimento delle loro funzioni.

3.7.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, sulla base di considerazioni analoghe a quelle già svolte in rapporto alle precedenti ordinanze di rimessione.

Le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

Con riguardo alle prime tre delle cinque norme censurate, la difesa dell'interveniente ripropone argomenti similari a quelli prospettati nei precedenti atti di intervento. In particolare, con riguardo alle questioni concernenti l'art. 7 della legge n. 117 del 1988, ribadisce che il concetto di «travisamento» non sarebbe affatto ambiguo e generico e, soprattutto, esulerebbe dall'ambito dell'attività valutativa, rappresentandone un grave e ingiustificato sviamento. La circostanza, poi, che l'azione di rivalsa presupponga, a mente della disposizione censurata, il dolo o la negligenza inescusabile del magistrato escluderebbe senz'altro il rischio che questi possa essere chiamato a rispondere civilmente per la mera «non condivisione» dei criteri valutativi e interpretativi da lui applicati. Del tutto infondato sarebbe, altresì, l'assunto del rimettente stando al quale la consapevole scelta della decisione da parte del giudice potrebbe addirittura integrare il «dolo». Quest'ultimo si configurerebbe, infatti, solo nei casi di scelte *contra legem* perché frutto di interessi o di accordi illeciti, e non perché si tratti di scelte «consapevoli».

Riguardo, poi, alle questioni che investono l'art. 4, comma 3, della legge n. 117 del 1988, l'Avvocatura generale dello Stato rileva come sia comprensibile e ragionevole che, a tutela del danneggiato, sia prevista la possibilità di agire per il risarcimento quando il grado di giudizio non si sia concluso nel termine di tre anni. Il riconoscimento di tale facoltà - peraltro di rara esplicazione pratica - trova, infatti, giustificazione nella irragionevole durata del grado del procedimento in cui si è verificato il fatto dannoso. La circostanza che penda una causa risarcitoria contro lo Stato non dovrebbe, d'altra parte, in alcun modo intaccare la serenità di giudizio del magistrato che ha operato secondo diligenza.

Infondate, da ultimo, risulterebbero anche le questioni relative all'esecuzione della rivalsa, per le stesse ragioni già indicate in rapporto alle omologhe questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Treviso.

4.- Con ordinanza del 25 febbraio 2016 (r.o. n. 126 del 2016), il Tribunale ordinario di Enna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, configurerebbe come «colpa grave» del magistrato, per «violazione manifesta del diritto», l'adozione di un'interpretazione di norme di diritto contrastante con quella adottata dalla Corte costituzionale in una pronuncia interpretativa di rigetto, resa in un diverso processo, per violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, 107, terzo comma, e 134 Cost.;

b) dell'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non estenderebbe la clausola di esclusione della responsabilità per l'«interpretazione delle norme di diritto» anche all'ipotesi in cui l'interpretazione accolta dal giudice sia in contrasto con quella adottata dalla Corte costituzionale in una pronuncia interpretativa di rigetto, resa in un diverso processo, per violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, 107, terzo comma, e 134 Cost.

4.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del giudizio di opposizione a un decreto ingiuntivo, emesso per il pagamento della somma di euro 13.679,92 a titolo di regresso nell'ambito di un contratto di fidejussione.

Il debitore ingiunto aveva dedotto, a fondamento dell'opposizione, l'usurarietà degli interessi applicati dalla banca garantita sulle rate di mutuo rimaste inadempite, per il cui pagamento era stato escusso il fideiussore ingiungente. Quest'ultimo, nel costituirsi in giudizio, aveva contestato le avverse deduzioni, aveva chiesto di chiamare in causa la banca e, infine, aveva fatto istanza per la concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto.

Con riguardo a tale ultima istanza, il rimettente rileva che l'opposizione - oltre a non apparire di pronta soluzione - non risulta neppure fondata su prova scritta. Alla luce del tenore letterale dell'art. 648, primo comma, cod. proc. civ., ciò dovrebbe portare all'accoglimento della richiesta dell'ingiungente, impedendo una rivalutazione in fase di opposizione della prova documentale da questi offerta in sede monitoria: soluzione che risulterebbe conforme al principio di ragionevole durata del processo, apparendo «superfluo» e illogico sottoporre a due diversi giudici la valutazione delle stesse prove, in un ristretto arco temporale.

La Corte costituzionale, tuttavia, con una pronuncia interpretativa di rigetto - l'ordinanza n. 295 del 1989 - ha offerto una diversa lettura della disposizione, affermando che anche «nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, non fondata su prova scritta, la concessione della provvisoria esecuzione [...] deve ovviamente essere esercitata



- come in ogni ipotesi di misura avente (anche) natura cautelare - attraverso la congiunta valutazione del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*». La riconduzione del provvedimento previsto dall'art. 648 cod. proc. civ. nell'alveo dei provvedimenti lato sensu cautelari, quindi, legittimerebbe - secondo la Corte - una rivalutazione dell'intero materiale offerto dalla parte creditrice anche di fronte a un'opposizione non fondata su prova scritta.

In una simile situazione, verrebbero in rilievo, ai fini della decisione che il giudice *a quo* è chiamato ad assumere, alcune delle disposizioni della legge n. 117 del 1988 - e, in particolare, il suo art. 2, commi 2 e 3 - «così come interpretate dal diritto vivente della Corte di cassazione».

Secondo il rimettente, le sezioni unite civili della Corte di cassazione avrebbero infatti affermato, con la sentenza 16 dicembre 2013, n. 27986, che le pronunce interpretative di rigetto della Corte costituzionale hanno effetto vincolante nei confronti di tutti i giudici comuni, e non solo del giudice che ha sollevato l'incidente di costituzionalità. Con altra pronuncia (sezione terza civile, 5 novembre 2013, n. 24798), la Corte di cassazione avrebbe, altresì, ritenuto che l'adozione di una soluzione interpretativa rifiutata dalla Corte costituzionale in una pronuncia interpretativa di rigetto costituisca, per il giudice, una «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile», ai sensi dell'originario testo dell'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge n. 117 del 1988: affermazione riferita proprio a fattispecie nella quale il giudice si era discostato dall'interpretazione adottata dalla citata ordinanza della Corte costituzionale n. 295 del 1989, in punto di presupposti per la concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo.

Sulla ricordata conclusione non inciderebbero le modifiche normative operate dalla legge n. 18 del 2015: la nozione di «manifesta violazione della legge», utilizzata dalla novella, sarebbe infatti sovrapponibile a quella di «grave violazione di legge», da essa sostituita.

Di conseguenza, per non incorrere in responsabilità, il giudice *a quo* dovrebbe - a suo avviso - scartare a priori una delle possibili opzioni interpretative dell'art. 648 cod. proc. civ. (la prima dianzi prospettata). Una motivazione che disattendesse *expressis verbis* l'interpretazione accolta dall'ordinanza n. 295 del 1989 esporrebbe il rimettente - sempre secondo la sua ricostruzione - addirittura ad una responsabilità diretta nei confronti delle parti, potendosi configurare una ipotesi di dolo.

Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni, anche alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 1989 e implicitamente ribaditi - a parere del rimettente - nella sentenza n. 237 del 2013.

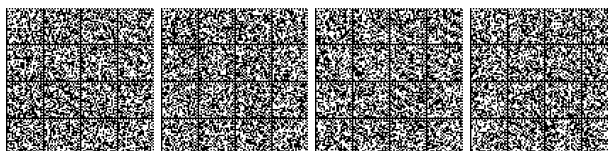
4.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Enna assume che le norme censurate - nella parte in cui, secondo il «diritto vivente», configurano come ipotesi di «colpa grave» del giudice l'adozione di una interpretazione contrastante con quella adottata dalla Corte costituzionale in una pronuncia interpretativa di rigetto resa in un diverso processo - violerebbero i principi di soggezione del giudice soltanto alla legge e di indipendenza della magistratura, espressi dagli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107, terzo comma, Cost.

Detti principi, sottraendo il giudice ad ogni vincolo gerarchico, escluderebbero che possa attribuirsi efficacia vincolante ad interpretazioni di disposizioni di legge provenienti da giurisdizioni superiori, compresa la Corte costituzionale. Diversamente opinando, si attribuirebbe alla Corte - in violazione dell'art. 134 Cost. - una «funzione nomofilattica», riconoscendo a tale organo, non solo il potere di dichiarare *erga omnes* l'incompatibilità della legge con la Costituzione, ma anche il «monopolio interpretativo della compatibilità tra legge e Costituzione».

4.3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Le norme della cui compatibilità costituzionale si dubita verrebbero, infatti, in rilievo solo in linea teorica ed eventuale, qualora il giudice *a quo* decidesse di disattendere il richiamato orientamento della Corte costituzionale. Peraltro, il Tribunale rimettente non avrebbe neppure indicato le ragioni che dovrebbero indurlo ad una simile opzione.

Ove pure, poi, il giudice *a quo* si ritenesse vincolato all'interpretazione della Corte costituzionale riguardo alla natura del giudizio sulla concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo, potrebbe pur sempre sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 648 cod. proc. civ. Questa soltanto sarebbe, in effetti, la norma rilevante nel giudizio *a quo*, e non già le disposizioni sulla responsabilità civile dei magistrati. Nella stessa sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione citata dal rimettente si afferma specificamente, del resto, che il vincolo che deriva, sia per il giudice *a quo* che per tutti i giudici comuni, dalle pronunce interpretative di rigetto è solo negativo, consistendo nell'imperativo di non applicare la «norma» ritenuta non conforme al parametro scrutinato dalla Corte costituzionale. Non è preclusa, invece, la possibilità di seguire «terze interpretazioni» ritenute compatibili con la Costituzione, oppure di sollevare nuovamente, in diversi gradi dello stesso processo *a quo* o in diversi processi, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione sulla base dell'interpretazione rifiutata dalla Corte costituzionale.



Non pertinente risulterebbe, altresì, il richiamo del giudice *a quo* alla sentenza della Corte di cassazione n. 24798 del 2013, concernente una fattispecie nella quale il giudice aveva negato l'esistenza del *fumus boni iuris*, concedendo, ciò nondimeno, la provvisoria esecuzione del decreto opposto.

Nel merito, la questione sarebbe, ad ogni modo, infondata. La clausola di salvaguardia, in base alla quale «non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove», sarebbe rimasta inalterata nell'impianto della legge n. 117 del 1988 anche dopo le modifiche di cui alla legge n. 18 del 2015, «salva la sua erosione derivante anche dagli interventi della Corte di Giustizia dell'Unione Europea». In ogni caso, tale clausola cesserebbe di operare nei casi di «manifesto ed ingiustificato esercizio non corretto dell'attività di interpretazione delle norme», quale quello del giudice che si discostasse immotivatamente dal diritto vivente e dall'unica opzione ermeneutica suggerita dalla Corte costituzionale come legittima, senza sollevare un nuovo incidente di costituzionalità.

5.- Con ordinanza del 10 maggio 2016 (r.o. n. 130 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, che ha abrogato l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, per contrasto con gli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost.

5.1.- Il Tribunale premette di essere investito della causa civile per risarcimento del danno promossa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 2 aprile 2015, da una persona che si assume danneggiata dall'operato di alcuni giudici del Tribunale di Firenze e della Corte d'appello di Firenze. Il ricorrente si era lamentato del fatto che il Tribunale fiorentino, con sentenza poi confermata dalla Corte d'appello, avesse dichiarato il fallimento di una società in accomandita semplice e del ricorrente stesso, quale socio illimitatamente responsabile, senza che gli fosse stato dato valido avviso dell'udienza a seguito della quale il fallimento era stato pronunciato. Il ricorso per cassazione dell'interessato era stato accolto con sentenza del maggio 2013, che aveva annullato la sentenza di fallimento rimettendo gli atti al giudice di primo grado. Nel 2011, peraltro - e, dunque, prima ancora della pronuncia della Corte di cassazione - il fallimento era stato chiuso per mancanza di attivo.

L'Avvocatura dello Stato, nel giudizio *a quo*, aveva contestato la pretesa del ricorrente, eccependo l'inammissibilità della domanda sotto un duplice profilo: da un lato, per tardività, in quanto, trattandosi di fallimento chiuso nel 2011, il ricorso sarebbe stato depositato oltre il termine previsto a pena di decadenza dalla legge n. 117 del 1988; dall'altro, per mancato esperimento di tutti i mezzi di impugnazione, non avendo il ricorrente riassunto il giudizio dopo l'annullamento con rinvio della decisione della Corte d'appello. Nel merito, la difesa dello Stato aveva negato la sussistenza dei vizi procedurali denunciati dal ricorrente.

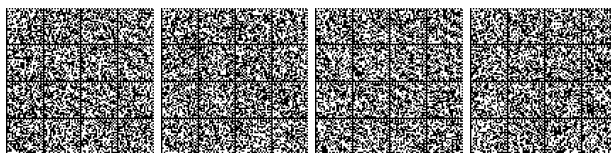
Il giudice istruttore - sul presupposto che l'abolizione del filtro di ammissibilità, disposta dall'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, dovesse ritenersi inoperante in rapporto alle domande risarcitorie proposte dopo l'entrata in vigore della novella, ma per illeciti anteriori ad essa (quale quella in esame) - aveva rimesso le parti davanti al collegio per la deliberazione preliminare di ammissibilità ai sensi del previgente art. 5 della legge n. 117 del 1988.

Il collegio rimettente ritiene, tuttavia, di dover aderire alle opposte indicazioni della giurisprudenza di legittimità, secondo le quali la soppressione del filtro opera anche rispetto alle domande relative agli illeciti pregressi: circostanza che gli imporrebbe di restituire la causa al giudice istruttore per la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie. Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale della citata norma abrogatrice.

5.2.- Ciò premesso, il rimettente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 111 Cost., assumendo che il filtro di ammissibilità costituisca strumento imprescindibile per l'attuazione del «giusto processo» sia nell'ambito del giudizio risarcitorio promosso dal danneggiato contro lo Stato, sia nell'ambito del giudizio in cui si è verificato il fatto che si assume dannoso.

Sul primo versante, il filtro risulterebbe essenziale al fine di assicurare la ragionevole durata del giudizio risarcitorio. In virtù di esso, il collegio era chiamato a valutare in limine litis l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza della domanda, nel comune interesse del soggetto che si pretendeva danneggiato e dello Stato, dichiarando immediatamente l'eventuale inammissibilità con decreto, la cui procedura di impugnazione era «snella e compressa» e, soprattutto, «alleggerita della valutazione del merito». A seguito dell'abolizione del filtro, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull'ammissibilità sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole», senza considerare, poi, i maggiori tempi dell'impugnazione, «appesantita dalla commistione tra profili di ammissibilità e profili di merito».

Tali effetti negativi della riforma sarebbero bene apprezzabili nel caso sottoposto all'esame del rimettente, nel quale potrebbero rivelarsi fondate alcune delle eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, con la conseguenza che la pronuncia immediata su di esse consentirebbe uno svolgimento della causa «adeguato ai principi di effettività e celerità della tutela».





L'intervento considerato si porrebbe, d'altra parte, in frizione con la recente introduzione, da parte del legislatore, di «pronunce semplificate di inammissibilità» in rapporto alle impugnazioni ordinarie, quali quelle previste dagli artt. 360-*bis* e 375, primo comma, numeri 1) e 5), cod. proc. civ., riguardo al ricorso per cassazione, e dagli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ., in relazione all'appello. Per questo verso, la soppressione del filtro di ammissibilità disposta dalla legge n. 18 del 2015 si porrebbe in contrasto anche con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.), posto che il giudizio sulla responsabilità civile del giudice assumerebbe assai spesso il carattere di un "processo sul processo", presentando, perciò, evidenti «comunanze logiche» con le impugnazioni.

L'abolizione del filtro pregiudicherebbe, peraltro, l'attuazione del giusto processo anche nel giudizio nel quale si assume essersi verificato il fatto dannoso. Le peculiarità dell'attività giurisdizionale - in particolare, la circostanza che ogni processo comporti un pregiudizio per almeno una delle parti - e la difficoltà che la parte soccombente incontrerebbe nel comprendere quando vi sia stato realmente un cattivo esercizio della giurisdizione incentiverebbero, infatti, la proposizione di azioni di responsabilità anche inammissibili o palesemente infondate. Un meccanismo di filtro che blocchi sul nascere iniziative di tal fatta assumerebbe, quindi, una essenziale funzione di tutela della serenità di giudizio del magistrato.

Per converso, l'assenza del filtro genererebbe il rischio della cosiddetta «giurisprudenza "difensiva"», ossia che il giudice si curi - già nel processo "a monte" - del proprio interesse e della propria difesa, abdicando alla propria posizione di terzietà ed imparzialità. Tale atteggiamento potrebbe manifestarsi in varie forme, dal semplice ricorso a motivazioni ridondanti e poco aderenti al caso concreto, sino al vero e proprio "snaturamento" del contenuto delle decisioni, secondo quale fra le parti possa più facilmente proporre un'azione di responsabilità: e ciò specie in presenza di parti «agguerrite o già larvamente minacciose».

L'abolizione del meccanismo in questione - impedendo l'immediata declaratoria di inammissibilità della domanda per mancato esaurimento dei mezzi di impugnazione - favorirebbe, altresì, la contemporanea pendenza del giudizio di responsabilità intentato nei confronti dello Stato e di quello che vi ha dato origine, con conseguente lesione anche del principio del contraddittorio. Sarebbe, infatti, ben difficile che la controparte di un soggetto che ha proposto azione di responsabilità civile «possa essere certa di non avere un trattamento diverso da parte di un giudice "coinvolto"».

Risulterebbero violati anche i principi di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101 Cost.) e di autonomia e indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.). La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe posto in evidenza a più riprese come la presenza di un filtro, che ponga il giudice al riparo da domande temerarie o intimidatorie, debba ritenersi indispensabile per la salvaguardia di detti valori (sono citate le sentenze n. 468 del 1990, n. 18 del 2015 e n. 2 del 1968).

Da ultimo, il giudice *a quo* ravvisa la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.).

Secondo il rimettente, sarebbe condivisibile l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in base al quale la proposizione di un'azione di responsabilità, ai sensi della legge n. 117 del 1988, quando è ancora pendente il primo giudizio non comporta automaticamente un obbligo di astensione per il giudice di quest'ultimo, né consente alle parti di ricusarlo. In mancanza del filtro, tuttavia, il magistrato sarebbe incentivato ad esercitare la facoltà di intervento nel giudizio risarcitorio, non essendo più nettamente distinto l'esame dei profili di ammissibilità della domanda da quello del merito: opzione che, rendendolo parte di quel giudizio, farebbe scattare l'obbligo di astensione nel processo originario ai sensi dell'art. 51, primo comma, numero 3), cod. proc. civ. Anche laddove non sussista tale obbligo, il giudice potrebbe ravvisare, comunque sia, gravi ragioni di convenienza per un'astensione facoltativa, «che difficilmente gli verrebbe negata».

La proposizione dell'azione di responsabilità potrebbe, pertanto, costituire uno strumento per distogliere la causa dal suo giudice naturale, specie nei casi in cui il magistrato assegnatario della stessa abbia assunto decisioni interinali che facciano presagire la soccombenza di una delle parti.

5.3.- Intervenuto a ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Il collegio rimettente non avrebbe, infatti, considerato che, essendo stato investito della decisione dal giudice istruttore a norma dell'art. 189 cod. proc. civ., avrebbe potuto, comunque sia, definire nel merito la controversia, a prescindere dal previo esame della domanda in sede di filtro. Nella stessa ordinanza di rimessione si rileva, d'altro canto, che alcune delle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla parte convenuta potrebbero rivelarsi fondate. Di conseguenza, il collegio avrebbe dovuto darsi carico di verificare se la causa potesse essere decisa, esaminando le questioni preliminari pur di fronte all'erronea rimessione della causa da parte del giudice istruttore sulla base della disciplina previgente.

Nel merito, le questioni sarebbero, ad ogni modo, infondate.





Quanto al dedotto contrasto con l'art. 111 Cost., la difesa dell'interveniente rileva che, pur essendo ovvio che un rito accelerato è più breve di un rito ordinario, nondimeno anche l'ordinario giudizio di cognizione si presta ad essere definito in tempi brevi in base alle scansioni processuali delineate dalla normativa vigente, sulle quali possono incidere negativamente solo mere circostanze di fatto, irrilevanti ai fini del giudizio di costituzionalità, quali l'organizzazione degli uffici giudiziari o la limitatezza delle risorse disponibili.

Né l'eliminazione del filtro potrebbe ritenersi contraddittoria rispetto all'avvenuta introduzione di meccanismi di valutazione preliminare dell'ammissibilità e della non manifesta infondatezza con riguardo al giudizio di appello e al giudizio di cassazione. Tali ultimi meccanismi attengono, infatti, alle impugnazioni, mentre il filtro previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988 condizionava l'accesso al giudizio di primo grado.

Seguendo il ragionamento del rimettente, poi, si dovrebbe ritenere che l'applicazione del rito ordinario a qualsiasi tipo di controversia determini una violazione del principio di ragionevole durata del processo.

Privo di pregio sarebbe, altresì, l'assunto del giudice *a quo*, secondo il quale l'eliminazione del filtro di ammissibilità creerebbe il pericolo di un atteggiamento "difensivo" del magistrato, il quale sarebbe indotto ad adottare la soluzione per lui meno "rischiosa" a detrimento della giustizia sostanziale. L'alta professionalità che caratterizza la funzione giurisdizionale dovrebbe essere, infatti, idonea a scongiurare un simile pericolo; d'altra parte, la decisione meno "rischiosa" per il giudice è quella presa secondo legge e sulla base del prudente apprezzamento dei fatti e delle prove, non quella che pregiudichi la parte più «agguerrita» o «larvamente minacciosa».

Il rimettente non valorizzerebbe, poi, adeguatamente la duplice circostanza che l'azione risarcitoria ha come unico legittimato passivo lo Stato e che la proposizione di cause pretestuose o preordinate ad incidere sulla serenità del giudicante è già scoraggiata dalla responsabilità aggravata del soccombente temerario prevista dall'art. 96 cod. proc. civ.

Quanto alla censura di violazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver ribadito alcune delle considerazioni svolte su questioni consimili nei precedenti atti di intervento, pone in risalto come il principio che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale evocata dal giudice *a quo* sia solo quello della necessità di prevedere adeguate garanzie e limiti nella disciplina della responsabilità civile dei magistrati, correlate alla peculiarità delle funzioni giudiziarie e alla natura dei relativi provvedimenti, non anche quello dell'imprevedibilità di una fase di valutazione preliminare dell'ammissibilità della domanda risarcitoria indiretta (contro lo Stato).

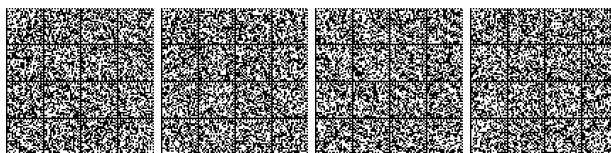
Dette garanzie e limiti non mancherebbero nell'attuale assetto normativo, caratterizzato dalla previsione della sola legittimazione passiva dello Stato nell'azione risarcitoria, con esclusione dell'azione diretta verso il magistrato; dalla previsione di un termine di decadenza (ora triennale) per la proposizione dell'azione, inferiore a quello quinquennale valevole per tutti gli altri dipendenti pubblici, e di uno ancora più breve (biennale) per l'azione di rivalsa; dall'onere, per il danneggiato, di esperire preventivamente tutti i rimedi impugnatori avverso il provvedimento che si assume dannoso; dalla previsione di rigidi presupposti sostanziali che delimitano l'ambito della colpa grave e di un tetto massimo (pari alla metà dello stipendio annuo) alla eventuale condanna del magistrato in sede di rivalsa.

La questione riferita all'art. 25 Cost. sarebbe, infine, inammissibile per difetto di rilevanza, essendo argomentata con il riferimento all'astratta possibilità che il magistrato sia indotto a spiegare intervento volontario nella causa risarcitoria con maggiore frequenza che non in passato: evenienza che non risulta, tuttavia, essersi concretamente verificata nel giudizio *a quo*. Lo stesso rimettente, d'altra parte, condivide la tesi secondo cui la proposizione dell'azione di responsabilità non comporta alcun obbligo di astensione del magistrato e, correlativamente, non ne consente la ricusazione.

La questione risulterebbe, comunque sia, infondata nel merito, posto che, in nessun caso, l'esercizio dell'azione risarcitoria potrebbe costituire strumento per sottrarre la causa al giudice naturale. Seguendo il ragionamento del rimettente, d'altronde, anche nella vigenza del filtro una situazione come quella ipotizzata (intervento del magistrato e richiesta di astensione) si sarebbe potuta parimente verificare.

### *Considerato in diritto*

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi su un articolato complesso di questioni di legittimità costituzionale, diano analiticamente descritte, tutte attinenti alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati, quale risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati) alle previgenti disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati).



2.- In ragione della rilevata comunanza di oggetto e dei profili problematici coinvolti, le questioni vanno riunite per essere decise con unica sentenza.

3.- Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione con cui l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato l'ammissibilità, per difetto di rilevanza, di tutte le questioni sollevate con le ordinanze dei Tribunali ordinari di Verona (r.o. n. 198 del 2015), di Treviso (r.o. n. 218 del 2015), di Catania (r.o. n. 113 del 2016) e di Enna (r.o. n. 126 del 2016).

Nei vari atti di intervento, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, con argomentazioni similari, ove non anche identiche, pone in evidenza che i giudici rimettenti non sono chiamati a fare diretta applicazione delle disposizioni della cui costituzionalità dubitano, sicché la rilevanza di esse, nei rispettivi giudizi a quibus, è affermata «solo in linea teorica ed eventuale». Le disposizioni impugnate - secondo l'Avvocatura - potrebbero venire in rilievo esclusivamente nell'ipotesi «in cui il giudicante adottasse un provvedimento errato con dolo o colpa grave» e, dunque, nel caso di una «patologia conclamata del futuro provvedimento». Ma, in tale ipotesi, esso sarebbe rimediabile dallo stesso giudice che lo ha emesso ovvero dal giudice cui sarebbe devoluta l'impugnazione, considerata la natura dell'azione di responsabilità, la quale presuppone che il rimedio previsto sia stato esperito. In conseguenza, risulterebbe del tutto insussistente la dedotta incidenza sulla serenità del giudicante, come invece ipotizzato dai giudici a quibus.

In ogni caso - risultando imprescindibile presupposto dell'azione risarcitoria l'irrevocabilità del provvedimento, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 117 del 1988 - i dedotti profili di disarmonia costituzionale potrebbero venire in rilievo solo dopo l'eventuale esaurimento dei gradi dei rispettivi giudizi incidentali, con la «definitività del provvedimento giudiziario», che, invece, neppure risulta adottato nei giudizi in questione. La rilevanza delle questioni affermata dai giudici rimettenti risulterebbe, pertanto, pressoché virtuale, in quanto ancorata solo al mero «pericolo di una valutazione errata delle risultanze di causa»: non sussisterebbe, infatti, alcuna correlazione «tra la regola da applicare e la soluzione della questione controversa», fino al punto che, in alcune delle ordinanze di rimessione, la «pericolosità decisionale» sarebbe, addirittura, semplicemente postulata, trattandosi piuttosto di semplici problemi decisorii, risolvibili in base ad elementari ed ordinarie regole di diritto e sulla base del prudente apprezzamento del giudice.

L'Avvocatura dello Stato ha ulteriormente osservato che, nelle questioni di costituzionalità prospettate, la sussistenza della rilevanza sarebbe stata dedotta dall'asserito perturbamento del giudice conseguente ad un'ipotetica azione di rivalsa intentabile, nei suoi confronti, dallo Stato: azione a sua volta meramente eventuale ed effetto di altra azione di risarcimento danni esperita nei confronti di quest'ultimo, per la responsabilità derivante dal provvedimento giudiziario, frutto dell'«errore commesso dal magistrato». Per effetto di tale catena ipotetica, la rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate risulterebbe, tuttavia, giustificata solo dalla stessa «pericolosità [...] della funzione giurisdizionale», ritenuta, sempre e comunque sia, incidente sulla serenità di giudizio e, quindi, sullo status del magistrato.

Il presupposto della rilevanza, in conclusione, riposerebbe solo su postulati ed «ipotetici condizionamenti psicologici»: con la paradossale conseguenza che qualsivoglia modifica della legge n. 117 del 1988 risulterebbe rilevante in tutte le controversie di ogni tipo (civili, penali e amministrative), «con effetti distorsivi sul funzionamento dell'intero sistema giudiziario, in contrasto, peraltro, con i principi costituzionali e del diritto dell'U.E. sull'effettività della tutela giurisdizionale».

3.1.- L'eccezione d'inammissibilità è fondata, per i motivi che seguono.

3.2.- Nelle quattro ordinanze di rimessione, i giudici a quibus - di là dalla complessità o difficoltà decisoria specifica dei singoli giudizi in corso, di cui non è necessario dar conto in questa sede - affermano che le sollevate questioni di costituzionalità, pur concernenti alcune delle norme introdotte dalla legge n. 18 del 2015, risultano direttamente rilevanti nei rispettivi giudizi incidentali in quanto tale disciplina normativa sarebbe «concretamente ed immediatamente produttiva di una responsabilità potenziale» di essi giudicanti, «potendo dar luogo ad un giudizio di responsabilità» (così, testualmente, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Verona, iscritta al r.o. n. 198 del 2015); ovvero in quanto essa va «ad incidere, in generale, sulla libertà del giudice di valutare i fatti e le prove secondo la legge e, quindi, anche sulla valutazione che il Giudice è chiamato ad operare nel presente processo» (in tal senso si esprime l'ordinanza del Tribunale ordinario di Treviso, iscritta al r.o. n. 218 del 2015); ovvero, ancora, che non è da escludersi che ogni decisione adottabile «possa essere contestata per ritenuto travisamento del fatto e delle prove», integrando dunque un'ipotesi di colpa grave ai sensi della normativa, come oggi modificata, sulla responsabilità civile dei magistrati (in tal senso opina, ad esempio, l'ordinanza del Tribunale ordinario di Catania, iscritta al r.o. n. 113 del 2016).

Tali affermazioni - che pure delineano la semplice e sola «potenzialità» dell'evenienza di una responsabilità civile dello Stato (e della successiva, eventuale, azione di rivalsa nei confronti del magistrato) connessa ai provvedimenti adottati nel giudizio *a quo* - assurgono a discorso giustificativo della rilevanza delle plurime questioni di legittimità costituzionale a mezzo del richiamo, comune a tutte le predette ordinanze di rimessione e su cui esse lungamente insistono, alle statuizioni della sentenza n. 18 del 1989.



Rammentano invero i rimettenti che, in tale pronuncia, questa Corte - chiamata a scrutinare alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati di cui alla legge n. 117 del 1988 ed a fronte della eccezione di inammissibilità delle stesse per difetto di rilevanza, anche allora avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato - ebbe a statuire l'infondatezza di detta eccezione.

Si osservò, in proposito, che, effettivamente, l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), stabilendo che la questione di costituzionalità proposta debba essere tale che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» di essa, «implica, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*». Tuttavia, si affermò che «debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili al giudizio *a quo*, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie ed ai doveri che riguardano il suo operare», e che pertanto la «eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata a influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la “protezione” dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Tali affermazioni, secondo i giudici a quibus, risulterebbero ulteriormente corroborate, ai fini della rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale, dalla circostanza che la nuova disciplina sulla responsabilità civile, risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 18 del 2015, ha ampliato le ipotesi che possono dar luogo a responsabilità dello Stato e del magistrato, introducendo, tra l'altro, quelle del «travisamento del fatto o delle prove». Pertanto, quantomeno le relative disposizioni modificate in tal senso (vale a dire gli artt. 2, comma 3, e 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988) inciderebbero immediatamente su tutti i giudizi in corso.

I soli Tribunali ordinari di Verona ed Enna, inoltre, affermano che le statuizioni della sentenza n. 18 del 1989 sarebbero state implicitamente richiamate, da questa Corte, nella sentenza n. 237 del 2013.

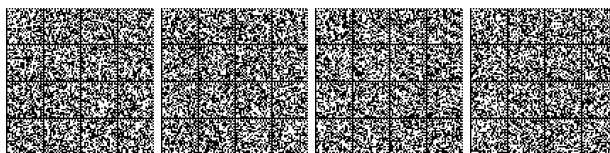
3.3.- Movendo dall'esame di tale ultimo argomento, si deve rilevare che il convincimento dei due rimettenti è erroneo.

Nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 237 del 2013, infatti, questa Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di norme che avevano disposto la soppressione di diversi uffici giudiziari: oggetto del giudizio di costituzionalità era, dunque, la potestà di *ius dicere* dei giudici rimettenti, direttamente e immediatamente dipendente dalle norme censurate. Nessun dubbio poteva sussistere, pertanto, sulla rilevanza - secondo l'ordinaria regola posta dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 - delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, «ben potendo, in limine litis, ogni giudice investire questa Corte della verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento» (ordinanza n. 258 del 2016), rientrando detta facoltà nel suo «potere-dovere di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano» (sentenza n. 71 del 1975).

3.4.- Quanto, poi, al richiamo operato da tutti i giudici rimettenti alla sentenza n. 18 del 1989, in funzione di giustificazione della rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale, esso non risulta pertinente.

È qui doveroso sottolineare il ben diverso ambito dell'incidente di costituzionalità nel quale vennero a collocarsi le richiamate affermazioni di questa Corte. In quella circostanza, infatti, il nucleo principale delle varie questioni sollevate dai diversi giudici (ordinari, amministrativi e tributari), che dubitavano della legittimità costituzionale della prima legge sulla responsabilità civile dei magistrati, fece leva - per dedurre la rilevanza delle questioni stesse - sul fatto che nei diversi giudizi veniva in discorso l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 117 del 1988 (poi dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 18 del 1989), la quale introduceva - nel processo civile (art. 131 del codice di procedura civile) ed in quello penale (art. 148 del codice di procedura penale) - il verbale relativo alla opinione dissenziente per i provvedimenti collegiali, per i conseguenti riverberi che la stessa disciplina presentava proprio sul piano della responsabilità civile.

Veniva in rilievo inoltre - e in relazione a ciò questa Corte affermò quanto oggi è richiamato - la stessa struttura e composizione dell'organo giudicante, assumendosi, da una delle ordinanze di rimessione, che il “concorso decisorio”, all'interno dell'organo collegiale civile, non potesse essere egualmente distribuito tra il relatore e gli altri componenti del collegio, poiché era da escludere che questi ultimi fossero «tenuti ad esaminare gli atti di causa, a ciò ostando l'immensa mole di lavoro gravante sui tribunali» e che, conseguentemente, a tale diversa collocazione “funzionale” interna avrebbe dovuto corrispondere anche una diversa graduazione di responsabilità. Prospettiva che indusse questa Corte a ribadire, al contrario, e proprio in ordine alla struttura e funzione dell'organo, che «la decisione emessa dall'organo giudiziario collegiale è un atto unitario, alla formazione del quale concorrono i singoli membri del collegio in base allo stesso titolo ed agli stessi doveri» (sentenza n. 18 del 1989).



Altra ordinanza di rimessione, poi, era stata adottata dalla sezione specializzata per le tossicodipendenze, a componente mista, in relazione alla quale si prospettava questione di legittimità costituzionale in ordine alla responsabilità dei laici componenti il collegio.

Infine, per le questioni sollevate da una commissione tributaria, si osservava, nella ordinanza di rimessione, che esse attenevano «alla costituzione del giudice», con la conseguenza che la rilevanza sussisteva in quanto, «ove le norme impugnate fossero illegittime, la decisione della Commissione tributaria sarebbe nulla», anche in questo caso evocando (come pure nella questione sollevata da un pretore onorario) il tema della partecipazione dei laici alla giustizia.

Nello scrutinio allora operato da questa Corte in punto di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, pertanto, ben si spiega la motivazione adottata (poi meramente richiamata soltanto dall'immediatamente successiva sentenza n. 243 del 1989). Essa, appunto, si fondava - coerentemente con il rilievo delle norme processuali allora coinvolte nei diversi giudizi a quibus - sui profili che concernevano lo «status di giudice», la «sua composizione, nonché, in generale, [le] garanzie e [i] doveri che riguardano il suo operare»: aspetti, questi, ontologicamente rilevanti nell'ambito dei relativi procedimenti - ordinari, speciali, amministrativi o tributari - dai quali le questioni provenivano. Come dire che le questioni sulla responsabilità civile dei magistrati erano allora rilevanti in quanto direttamente collegate con profili attinenti alla struttura dell'organo e ad ipotizzate "distinzioni" funzionali interne ad esso: dunque, alla sua stessa composizione.

3.5.- Si trattava di un quadro profondamente diverso da quello che viene oggi in attenzione e che, in sé, vale a tracciare un netto distinguo tra dette statuizioni - pertinenti a quello specifico quadro di riferimento - e le altre che questa Corte è chiamata ad adottare circa la rilevanza delle questioni ora in esame.

Nell'ambito delle odierne questioni, infatti, ciò che questa Corte è tenuta a verificare è la necessaria relazione di "dipendenza funzionale" tra giudizio *a quo* e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale: relazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve assumere i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l'impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della delibazione della quaestio pregiudicante.

Ebbene, alla luce di tali preliminari rilievi e tenuto conto di quanto gli stessi giudici rimettenti hanno posto in luce al fine di asseverare la sussistenza della rilevanza, se ne deve desumere che le questioni sono state dai rimettenti deliberate a prescindere da qualsiasi considerazione circa una loro diretta incidenza sullo statuto di autonomia e di indipendenza dei magistrati, tale da condizionare strutturalmente e funzionalmente lo *ius* dicere, ma facendo esclusivo riferimento alle sue modalità di esercizio. Né rileva che tali modalità possano costituire elementi variamente perturbatori della condizione psicologica di questo o quel magistrato, secondo i principi, del resto, costantemente ribaditi - sia prima sia dopo la sentenza n. 18 del 1989 - dalla giurisprudenza di questa Corte.

Si è escluso, infatti, che potesse strutturare il nesso di pregiudizialità, richiesto ai fini di rendere rilevante la questione, il mero richiamo del giudice *a quo* al turbamento psicologico e della propria serenità di giudizio prodotto dall'applicazione dei «ferri di sicurezza» nelle operazioni di traduzione degli imputati detenuti, «non potendosi ovviamente qualificare per tale una soggettiva situazione psicologica come quella allegata dal giudicante che, oltre tutto, deriva da norme assolutamente estranee all'oggetto del processo principale» (sentenza n. 147 del 1974).

Allo stesso modo, si è pure escluso che potessero considerarsi rilevanti, in un qualsiasi giudizio di competenza della Corte dei conti, questioni volte a denunciare l'asserita menomazione della serenità e autonomia di giudizio dei magistrati di detta Corte derivante dal carattere, in assunto, «troppo latamente discrezionale» dei poteri riconosciuti al Presidente della Corte stessa in materia di assegnazione di funzioni e promozioni: le doglianze attenevano, infatti, a disposizioni che non dovevano essere applicate dal giudice rimettente, riflettendo «violazioni solo potenziali ma non attuali delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 19 del 1978).

Nessun seguito hanno avuto, altresì, più di recente, le questioni intese a censurare, nell'ambito di ordinari giudizi, la previsione di compensi dei giudici di pace e dei componenti delle commissioni tributarie collegati ad ogni singolo processo definito: sistema che si asseriva idoneo a condizionare psicologicamente l'operato di detti giudici, e dunque a comprometterne la terzietà ed imparzialità, inducendoli ad optare non per le soluzioni ritenute più corrette, ma per quelle che permettevano di decidere un maggior numero di cause in minor tempo, e consentendo, inoltre, alla parte attrice o ricorrente di avvantaggiarli economicamente con la proposizione di domande o ricorsi separati, anziché di domande o ricorsi cumulativi. Anche simili questioni sono state ritenute, infatti, prive di rilevanza, in quanto attinenti a norme che non venivano affatto in rilievo ai fini della decisione delle controversie di cui i giudici rimettenti erano investiti (*ex plurimis*, ordinanze n. 421 del 2008, n. 180 del 2006 e n. 326 del 1987).

3.6.- Più in generale, va riconosciuto, tuttavia, che un sistema che non garantisse un adeguato presidio istituzionale in capo alla posizione del giudice si presenterebbe, a sua volta, fortemente asintonico rispetto a quel rigoroso presupposto di legalità a cui il giudice è costituzionalmente tenuto.





Il ruolo del giudice, nell'architettura costituzionale della giurisdizione, appare infatti peculiare, non potendosi escludere a priori che norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, vadano ad incidere in maniera evidente ed attuale sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale, così condizionando l'esercizio della relativa attività. Ciò tuttavia presuppone che tale incidenza - per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, immediatezza ed estensione dei suoi effetti - sia tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere, a prescindere da qualsiasi profilo che possa riguardare un eventuale "perturbamento psicologico" del singolo giudice.

Di là da questa prospettiva, ai fini della rilevanza occorrerà ulteriormente verificare se la norma asseritamente interferente sullo status di magistrato ne comprometta o possa comprometterne l'indipendenza e la terzietà in relazione alla concreta regudicanda posta al suo esame ed alla specifica e conseguente decisione che è chiamato ad adottare nel giudizio *a quo*. Presupposti - questi - che non è dato rinvenire nelle odierne questioni, alla luce della stessa motivazione sulla rilevanza fornita dai giudici a quibus in relazione all'attuale sistema normativo sulla responsabilità civile del giudice.

3.7.- In conclusione sul punto, devono pertanto essere dichiarate inammissibili, perché irrilevanti, tutte le questioni sollevate con le ordinanze dei Tribunali ordinari di Verona (r.o. n. 198 del 2015), di Treviso (r.o. n. 218 del 2015), di Catania (r.o. n. 113 del 2016) e di Enna (r.o. n. 126 del 2016).

4.- I profili di inammissibilità dianzi evidenziati non coinvolgono, invece, l'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Genova (r.o. n. 130 del 2016), unica, fra quelle in esame, emessa nell'ambito di un giudizio risarcitorio promosso nei confronti dello Stato ai sensi della legge n. 117 del 1988.

4.1.- Con riguardo alle questioni sollevate da detta ordinanza, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato una diversa eccezione di inammissibilità.

In base al previgente art. 5 della legge n. 117 del 1988 - abrogato dall'impugnato art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 - il giudice istruttore della causa volta ad ottenere il ristoro dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie doveva rimettere le parti davanti al collegio alla prima udienza, ai fini della preliminare verifica della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività in rapporto al previsto termine biennale di proposizione e della sua non manifesta infondatezza (cosiddetto "filtro di ammissibilità").

Nel caso di specie, il giudice istruttore ha provveduto nel modo ora indicato, sul presupposto che, in assenza di una disciplina transitoria, il meccanismo di "filtro" dovesse ritenersi ancora applicabile in rapporto alle domande risarcitorie proposte dopo l'entrata in vigore della legge di riforma, ma per illeciti anteriori ad essa, quale quella di cui si discute nel giudizio principale.

Il collegio rimettente reputa, tuttavia, di dover aderire alle opposte indicazioni della giurisprudenza di legittimità (e, in particolare, della sentenza della Corte di cassazione, sezione terza civile, 15 dicembre 2015, n. 25216), secondo le quali l'abolizione del "filtro" - in ragione della sua valenza processuale e non sostanziale - opera per tutti i giudizi introdotti dopo l'entrata in vigore della legge n. 18 del 2015 (ancorché relativi ad illeciti pregressi): circostanza che imporrebbe al collegio stesso di restituire gli atti al giudice istruttore per la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie. Di qui la ritenuta rilevanza delle questioni sollevate, intese a censurare proprio e soltanto l'avvenuta soppressione del "filtro".

Obietta il Presidente del Consiglio dei ministri che il collegio rimettente, essendo stato investito della decisione dal giudice istruttore ai sensi dell'art. 189 cod. proc. civ., avrebbe potuto definire in ogni caso la controversia, a prescindere dal previo esame della domanda in sede di filtro. Nella stessa ordinanza di rimessione si dà atto, d'altro canto, di come alcune fra le plurime eccezioni di inammissibilità della domanda risarcitoria, formulate dalla parte convenuta nel giudizio *a quo*, potrebbero rivelarsi fondate. A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, pertanto, il collegio avrebbe dovuto verificare preventivamente se la causa potesse essere decisa, esaminando le questioni preliminari pur di fronte all'erronea rimessione della causa da parte del giudice istruttore sulla base della disciplina previgente.

4.2.- L'eccezione della difesa dell'interveniente non è fondata.

Ove pure fosse immediatamente riscontrabile una ragione di inammissibilità della domanda, le questioni inciderebbero, comunque sia, sulle modalità procedurali della relativa verifica, che l'abrogato art. 5 regolava con disciplina *ad hoc*, allo stato non più applicabile e che il rimettente mira per l'appunto a ripristinare, tramite la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma meramente abrogatrice.

In base alla disposizione abrogata, infatti, il tribunale doveva deliberare entro 40 giorni in camera di consiglio, anziché nelle forme ordinarie del giudizio di cognizione (che prevedono la possibile discussione in udienza pubblica, ai sensi dell'art. 275 cod. proc. civ.), dichiarando l'inammissibilità della domanda con decreto motivato (e non già con sentenza), impugnabile non nei modi ordinari, ma in quelli previsti dall'art. 739 cod. proc. civ. per i provvedimenti in camera di consiglio.





Se la domanda era ritenuta ammissibile, d'altro canto, il tribunale doveva disporre la prosecuzione del processo e la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare (previsione anche questa venuta meno).

La rilevanza delle questioni è, pertanto, indubbia.

5.- Ancorché ammissibili, le questioni prospettate dall'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Genova (r.o. n. 130 del 2016) sono tuttavia infondate.

5.1.- Il giudice *a quo* prospetta plurimi dubbi di legittimità costituzionale del solo art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, il quale, come già detto, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria proposta nei confronti dello Stato.

Il Tribunale ordinario di Genova reputa, preliminarmente, che la soppressione del meccanismo dianzi descritto non possa trovare «pertinente» giustificazione nel richiamo alle pronunce «della Corte di Strasburgo» o di quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea, il cui fondamento non riposerebbe sulla «responsabilità del singolo magistrato, ma (su) quella dello Stato», con la conseguenza che tali decisioni «non imponevano alcuna modifica della legge n. 117/1988 dal punto di vista processuale».

Ciò premesso, il rimettente ritiene che la disposizione denunciata violerebbe, anzitutto, l'art. 111 Cost., per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo. Il meccanismo di "filtro" risponderebbe, infatti, al comune interesse tanto del cittadino, che si ritenga leso, quanto dello Stato, potenziale responsabile, a che l'eventuale inammissibilità della domanda risarcitoria sia dichiarata al più presto e con procedura snella. In assenza di tale meccanismo, i tempi per la pronuncia sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole».

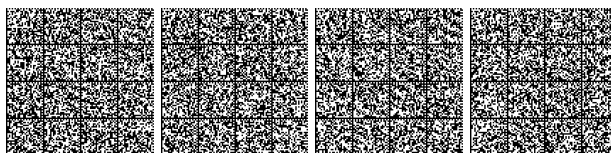
La norma censurata violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della disparità di trattamento e della irragionevolezza. L'abolizione del "filtro", da essa disposta, contrasterebbe, infatti, con il sempre più diffuso ricorso del legislatore a meccanismi di questo tipo e, in particolare, con l'avvenuta introduzione di «pronunce semplificate di inammissibilità» in rapporto alle impugnazioni ordinarie: istituti, questi ultimi, comparabili all'azione prevista dalla legge n. 117 del 1988, attecchendosi essa, spesso, come un «processo sul processo» (il riferimento del rimettente è alle previsioni degli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ., quanto all'appello, e degli artt. 360-*bis* e 375, primo comma, numeri 1 e 5, cod. proc. civ., quanto al ricorso per cassazione).

L'intervento abrogativo censurato pregiudicherebbe, inoltre, l'attuazione del giusto processo - così integrando un ulteriore vulnus all'art. 111 Cost. - anche nel giudizio nel quale si assume essersi verificato il fatto dannoso. Imbrigliando immediatamente le azioni di responsabilità inammissibili o palesemente infondate, il meccanismo processuale soppresso svolgerebbe, infatti, una essenziale funzione di tutela della serenità di giudizio del giudice, scongiurando il pericolo della cosiddetta «giurisprudenza "difensiva"», ossia che il giudice abdichi alla propria posizione di terzietà e imparzialità in favore delle decisioni che appaiono per lui meno "rischiose".

Risulterebbero altresì violati i principi di soggezione del giudice solo alla legge (art. 101 Cost.) e di autonomia e indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.), alla luce delle affermazioni della giurisprudenza costituzionale secondo cui la presenza di un "filtro", che ponga il giudice al riparo da domande temerarie o intimidatorie, dovrebbe ritenersi indispensabile per la salvaguardia dei corrispondenti valori (sono citate le sentenze n. 468 del 1990, n. 18 del 1989 e n. 2 del 1968).

La norma censurata si porrebbe, infine, in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.). In mancanza del meccanismo del "filtro", infatti, il magistrato sarebbe incentivato ad esercitare la facoltà di intervento nel giudizio risarcitorio prevista dall'art. 6 della legge n. 117 del 1988, non essendo più nettamente distinto l'esame dei profili di ammissibilità della domanda da quello del merito: ciò che, rendendolo parte di quel giudizio, farebbe scattare l'obbligo di astensione nel processo originario ai sensi dell'art. 51, primo comma, numero 3), cod. proc. civ. In ogni caso, il giudice potrebbe ravvisare i presupposti per un'astensione facoltativa. In conseguenza, la proposizione dell'azione di responsabilità potrebbe costituire indiretto strumento per distogliere la causa dal suo giudice naturale.

5.2.- Movendo dal preliminare riferimento del giudice *a quo* alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, va rammentato come un forte stimolo alla riforma operata dalla legge n. 18 del 2015 sia venuto proprio dai principi affermati dalla Corte di Lussemburgo, riguardo all'obbligo degli Stati membri di riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario (ora, dell'Unione europea) commesse da organi giurisdizionali nazionali (anche di ultimo grado): principi con i quali alcune delle limitazioni previste dalla legge n. 117 del 1988 sono state ritenute incompatibili (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo *spa*), tanto da dar luogo all'apertura di una procedura di infrazione, decisa in senso sfavorevole per il nostro Paese (Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, Commissione europea contro Repubblica italiana).



Nel contesto di tali principi, assumono qui rilievo, in particolare, quelli relativi alla “giustiziabilità” della pretesa risarcitoria del danneggiato.

La Corte di Giustizia, a partire dalla nota pronuncia Köbler (sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler), ebbe infatti a statuire che «[...] è nell’ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento».

In tale affermazione - ribadita dai costanti arresti successivi (*ex multis*, Corte di giustizia dell’Unione europea, grande sezione, sentenza 13 marzo 2007, in causa C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation; Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 25 novembre 2010, in causa C-429/09, Günter Fuß; Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito e altri) - risultano compendiati tanto il «principio di equivalenza» quanto il «principio di effettività», i quali così assurgono a cardini necessari di ogni diritto nazionale in tema di responsabilità dello Stato per le conseguenze del danno provocato da provvedimenti giurisdizionali adottati in violazione del diritto europeo.

Il «principio di equivalenza» - secondo denominazione propria ed originale della Corte di giustizia - postula che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato, per la responsabilità civile in esito alla violazione del diritto europeo per mezzo di provvedimento giurisdizionale, non possono essere «meno favorevoli» di quelle riguardanti analoghi reclami di natura interna, vale a dire delle altre “normali” azioni risarcitorie esercitabili dai cittadini nei confronti dello Stato in altre e diverse materie.

Il «principio di effettività» esige, poi, che i meccanismi procedurali del diritto nazionale non siano congegnati in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

5.3.- L’affermazione di tali principi - pur se non immediatamente e specificamente pretensivi dell’abolizione del cosiddetto “filtro di ammissibilità” contemplato dall’art. 5 della legge n. 117 del 1988 - ha rappresentato un considerevole mutamento del quadro normativo di riferimento in tema di responsabilità civile dello Stato e del giudice, finendo inevitabilmente per ispirare e permeare l’intervento riformatore, sul punto, della legge n. 18 del 2015. Al riguardo, il legislatore ha ritenuto che, per un verso, l’azione di responsabilità nei confronti dello Stato per i danni conseguenti ad un provvedimento giudiziario non si collocasse in una condizione di equivalenza rispetto alle azioni risarcitorie nei confronti dello Stato in altre materie che non prevedono un simile “filtro” e, per altro verso, che l’esperienza applicativa della legge n. 117 del 1988, arrestando le azioni di danno contro lo Stato in larghissima misura nella fase della delibazione preliminare, non avesse garantito l’effettività del risarcimento per il cittadino danneggiato. È appena il caso di sottolineare, al proposito, che l’intervento riformatore non era evidentemente limitabile alle sole violazioni del diritto europeo, se non al prezzo di determinare una irragionevole disparità di trattamento rispetto alle violazioni delle norme del diritto nazionale che fossero all’origine, anch’esse, di danno per il cittadino.

Come più volte affermato da questa Corte, nella materia in esame occorre perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che «una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l’amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia» (sentenza n. 2 del 1968); dall’altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell’indipendenza e dell’imparzialità della magistratura, «in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell’autonomia delle sue funzioni» (sentenza n. 26 del 1987).

Tale bilanciamento è stato operato anche dalla legge di riforma n. 18 del 2015, fondamentalmente tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato - che le istituzioni europee chiedevano con forza di espandere - e la responsabilità civile del singolo magistrato. Il legislatore della riforma ha cioè mirato a superare la piena coincidenza oggettiva e soggettiva degli ambiti di responsabilità dello Stato e del magistrato e, in tale prospettiva, ha ritenuto di ampliare il perimetro della prima a prescindere dai confini, più ristretti, della seconda, così stemperando il meccanico ed automatico effetto dell’accertamento della responsabilità dello Stato sul magistrato nel giudizio di rivalsa.

In tale cornice di rinnovato bilanciamento normativo - i cui termini sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza - si colloca la scelta legislativa di abolizione del cosiddetto “filtro di ammissibilità”, ritenuta funzionale al nuovo impianto normativo, specie se riguardata alla luce dei già ricordati principi affermati dalla Corte di giustizia dell’Unione europea. Non è costituzionalmente necessario, infatti, che, per bilanciare i contrapposti



interessi di cui si è detto, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Tale esigenza può essere infatti soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa. Tanto vale a stornare il paventato pericolo che l'abolizione del meccanismo processuale in esame determini un pregiudizio alla «serenità del giudice» come pure la temuta deriva verso una «giurisprudenza difensiva», ipotesi, questa, che evidentemente oblitera l'elevato magistero proprio di ogni funzione giurisdizionale. Che tutto ciò valga ad escludere il rischio - secondo una direttrice opposta a quanto riscontrato nel precedente assetto circa la sostanziale "irresponsabilità" dei magistrati - di un eventuale abuso dell'azione risarcitoria è questione, poi, che solo l'attuazione nel tempo della nuova disciplina potrà chiarire.

5.4.- Né le conclusioni sopra assunte palesano disarmonia o, tantomeno, contrasto con le pregresse affermazioni sul punto di questa Corte, richiamate dal Tribunale rimettente.

Il giudice *a quo* evoca taluni contenuti argomentativi delle sentenze n. 2 del 1968 e, soprattutto, n. 18 del 1989 e n. 468 del 1990.

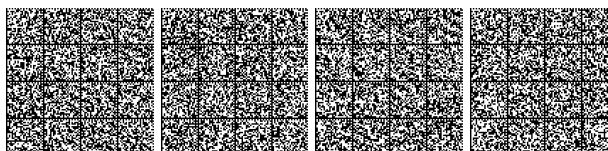
È agevole tuttavia rilevare che la più remota di tali pronunce si è limitata ad affermare in termini generali, come già ricordato, l'esigenza di prevedere «condizioni e limiti» alla responsabilità del magistrato, avuto riguardo alla situazione normativa dell'epoca (che prevedeva una responsabilità civile diretta del magistrato limitata ai casi di dolo, frode, concussione e denegata giustizia, condizionando la domanda risarcitoria all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia: originari artt. 55, 56 e 74 cod. proc. civ.). Affermazione, questa, di imprescindibile ed immutabile valenza, ma che risulta, al più, neutra rispetto all'odierno *thema decidendum*.

Le affermazioni sul preteso «rilievo costituzionale» del filtro sono piuttosto contenute nella già citata sentenza n. 18 del 1989 e, soprattutto, nella n. 468 del 1990. Nella prima di tali pronunce, questa Corte ebbe ad affermare che «la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda (art. 5, l. cit.) garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni "manifestamente infondate", che possano turbarne la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l'astensione e la ricsuazione». Nella sentenza n. 468 del 1990, si enunciò poi l'assunto della «indispensabilità di un "filtro" a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale».

Se doverosamente riguardate nella cornice storica e normativa, oltre che nella specifica occasio che ebbe a determinarle, queste affermazioni risultano tuttavia di valore assai meno dirimente rispetto a quello loro attribuito dalle argomentazioni del tribunale rimettente.

L'affermazione - contenuta nella sentenza n. 18 del 1989 - relativa alla "garanzia adeguata" derivante dal preventivo giudizio di ammissibilità rispetto alla proposizione di azioni manifestamente infondate o temerarie non individua di certo, in tale rimedio, la soluzione unica e costituzionalmente obbligata affinché un sistema di responsabilità civile non risulti strutturalmente lesivo dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, incidendo sul "perturbamento della serenità" del giudice. Già si è osservato che, in un mutato quadro storico e normativo, il legislatore ha praticato, in forme diverse e non censurabili per irragionevolezza, quel bilanciamento di valori contrapposti che, vigente la legge n. 117 del 1988, risultava svolto dal meccanismo procedurale in esame, oggi abrogato dalla norma censurata. Ciò è tanto più vero considerando, inoltre, che, anche a mezzo della citata argomentazione, questa Corte, con la sentenza n. 18 del 1989, ebbe a ritenere non fondato il dubbio di costituzionalità inerente all'«intera l. 13 aprile 1988, n. 117»: dubbio allora prospettato per «la previsione, in sé, di tale responsabilità», reputando, il giudice rimettente dell'epoca, che la stessa introduzione di una disciplina della responsabilità civile dei giudici per colpa grave compromettesse «l'imparzialità della magistratura, con l'attribuire alle parti uno strumento di pressione idoneo ad influenzarne le decisioni». Da qui la precisa valenza che il riferimento alla "garanzia adeguata" del filtro assumeva in quella decisione.

Parimente, anche l'indicata affermazione della sentenza n. 468 del 1990 - circa la «indispensabilità di un "filtro" a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale» - assume una connotazione diversa rispetto a quella propugnata dal tribunale rimettente di soluzione costituzionalmente imposta. Mette conto, infatti, di rammentare l'assoluta peculiarità della prospettiva da cui tale affermazione trasse origine: quella, cioè, dell'estensione del meccanismo del filtro alle azioni di danno promosse per fatti anteriori alla sua entrata in vigore; azioni che - se pure fortemente limitate nei presupposti, in base all'abrogato art. 55 cod. proc. civ. - avevano, però, come destinatario diretto il magistrato. Come dire che il riferimento all'«indispensabilità di un "filtro"» quale garanzia dell'indipendenza ed autonomia del giudice risultava riferito ad un sistema così congegnato, del tutto diverso da quello odierno che non prevede forme di responsabilità diretta del magistrato.



Alla luce di quanto precede, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Genova in riferimento ai principi di indipendenza e autonomia della magistratura e di terzietà e imparzialità del giudice, di cui agli artt. 101, 104 e 111 Cost., debbono ritenersi quindi non fondate.

5.5.- Infondato è, altresì, il dubbio di costituzionalità avanzato dal giudice *a quo* in relazione all'art. 3 Cost., sulla base della ritenuta irragionevolezza intrinseca della soppressione del filtro di ammissibilità e della violazione del principio di eguaglianza rispetto alle «pronunce semplificate di inammissibilità» introdotte dal legislatore in rapporto alle impugnazioni ordinarie.

Invero, l'ambito del tutto eterogeneo in cui si muove il raffronto prospettato dal rimettente - e rappresentato dagli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ., in relazione all'appello, e dagli artt. 360-*bis* e 375, primo comma, numeri 1) e 5), cod. proc. civ., riguardo al ricorso per cassazione - rende la censura priva di fondamento. La mera «comunanza logica» evocata dal giudice *a quo* non vale evidentemente ad accomunare normativamente - e, dunque, a rendere comparabili - strumenti deflattivi e semplificativi innestati dal legislatore nel regime delle impugnazioni civili con l'abrogato meccanismo del «filtro di ammissibilità», il quale riguardava il giudizio di primo grado, la cui disciplina generale non contempla analoghi meccanismi. E ciò anche a prescindere dalla diversità di scopi degli istituti nonché dalla discrezionalità di cui gode il legislatore nelle scelte in materia processuale, il cui limite della manifesta irragionevolezza, ad ogni modo, non risulta, nel caso in esame, travalicato né in senso assoluto, né «per comparazione».

5.6.- È altresì infondata la censura dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 per violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), che si verificherebbe, secondo il giudice rimettente, perché la contemporanea pendenza del giudizio contro lo Stato e di quello principale - agevolata dall'eliminazione del «filtro di ammissibilità» - indurrebbe il giudice del secondo giudizio ad astenersi o all'astensione addirittura lo obbligherebbe, nel caso in cui intervenisse nel giudizio intentato nei confronti dello Stato.

A prescindere dalla considerazione che l'identica situazione oggi paventata dal rimettente ben poteva verificarsi anche in vigenza del meccanismo abrogato, è sufficiente osservare che, secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 22 luglio 2014, n. 16627), la pendenza della causa di danno contro lo Stato non costituisce motivo di astensione o ricsuzione del giudice autore del provvedimento. E ciò - come recentemente affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 giugno 2015, n. 13018 - neppure nel caso di intervento del magistrato in detta causa: non vi è, infatti, un rapporto diretto parte-magistrato, che valga a qualificare il secondo come debitore - anche solo potenziale - della prima.

5.7.- È infine non fondata la questione in riferimento all'art. 111 Cost., sotto il profilo del contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

Il giudice *a quo* - motivando tale dubbio di legittimità costituzionale sulla base dell'assunto che, abolito il filtro preliminare, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull'ammissibilità sono invece quelli del processo ordinario, di «lunghezza eccessiva ed irragionevole» - non considera che detto dubbio dovrebbe per ciò stesso inerire a tutti i giudizi civili ordinari se non preceduti da meccanismi di preliminare deliberazione della domanda simili a quello contemplato dall'abrogato art. 5 della legge n. 117 del 1988. Ciò che rende di evidente precarietà logica la premessa argomentativa del rimettente e, dunque, non fondata la questione che da essa si sviluppa.

5.8.- In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale, aventi per oggetto l'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, prospettate dal Tribunale ordinario di Genova, debbono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a), b) e c), 3, comma 2, e 4 della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (*Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*), e dell'art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*), come modificato dall'art. 6 della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 81, terzo comma, 101, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe;





2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. «4 e/o 7», 7 e 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come modificati o sostituiti dalla legge n. 18 del 2015, e dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, «101 e seguenti», 104 e 113 Cost., dal Tribunale ordinario di Treviso, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificati o sostituiti dalla legge n. 18 del 2015, e dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 28, 101, 111 e «101-113» Cost., dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, 107, terzo comma, e 134 Cost., dal Tribunale ordinario di Enna, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost., dal Tribunale ordinario di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170164

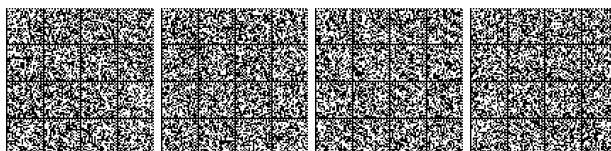
N. 165

*Sentenza 9 maggio - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Credito d'imposta riservato alle imprese di talune Regioni in relazione all'acquisizione di beni strumentali - Meccanismi di finanziamento.**

- 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 108, ultimo periodo.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016 e depositato il successivo 8 marzo (reg. ric. n. 16 del 2016), la Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata si riferisce al credito di imposta riservato alle imprese delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, in relazione all'acquisizione di nuovi beni strumentali.

Gli oneri complessivi stimati ammontano a 617 milioni di euro annui, dei quali 250 milioni si riferiscono alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, a valere, tra l'altro, sulle risorse dei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020 delle Regioni nel cui territorio si applica l'incentivo.

A tal fine le amministrazioni titolari del programma comunicano gli importi europei e nazionali riconosciuti a titolo di credito di imposta dall'Unione europea e da versare annualmente al bilancio dello Stato. Nelle more della conclusione della procedura finalizzata all'individuazione delle risorse, si provvede alla regolazione contabile delle compensazioni previste dal comma 108 mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari).

La disposizione impugnata aggiunge che «[l]e risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».

Quest'ultima parte del comma 108 è la sola che forma oggetto di impugnazione.

La ricorrente ritiene che attraverso tale meccanismo sarebbero stornati gli accrediti che già le erano stati concessi per operazioni compiute nell'ambito del Programma Operativo della Regione (POR) Puglia 2014-2020, approvato con decisione della Commissione europea C (2015) 5854 del 13 agosto 2015.



Tali operazioni, precisa la Regione Puglia, comportano spese che l'amministrazione regionale anticipa e che poi vengono rimborsate, dietro presentazione del rendiconto, a valere sulle quote del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987.

La disposizione impugnata, «con effetti sostanzialmente retroattivi», impedirebbe tale rimborso, cagionando un pregiudizio grave e definitivo in violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento espressi dall'art. 3 Cost. Sarebbe stato infatti modificato «un quadro giuridico consolidato», in base al quale la ricorrente aveva programmato la propria attività.

Per le stesse ragioni, vertendosi nell'ambito dell'attuazione di progetti finanziati dall'Unione europea, sarebbero lesi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché «il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza», cui deve conformarsi la legislazione degli Stati membri.

Nel caso di specie difetterebbero le condizioni atte a legittimare un intervento sostanzialmente retroattivo, perché lo storno delle risorse non sarebbe, né necessario (potendo la copertura essere rinvenuta altrove), né ragionevolmente prevedibile da parte della Regione.

Queste violazioni ridondano sull'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria regionale (art. 119 Cost.), perché la ricorrente deve modificare il proprio bilancio, rinunciando a provvedere in ambiti materiali, oggetto degli interventi finanziabili dal Fondo di rotazione, affidati alla sua competenza legislativa concorrente e residuale (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.).

Inoltre la Regione Puglia osserva che la norma impugnata la obbliga a reperire altrove le risorse necessarie a conseguire gli obiettivi del piano approvato in sede europea, con sacrificio, sia della sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), sia dei diritti sociali dei suoi abitanti (art. 3, secondo comma, Cost.), sia del principio di corrispondenza tra risorse disponibili e funzioni amministrative (artt. 3, 97 e 119, quarto comma, Cost.). Difatti, allo scopo di non perdere il finanziamento europeo per il mancato conseguimento degli obiettivi annuali di spesa previsti dal programma approvato dalla Commissione, la Regione sarà costretta a sottrarre risorse necessarie all'espletamento delle funzioni amministrative di cui è titolare, con «concreto pericolo di compromettere la capacità [...] di garantire i livelli minimi di servizi essenziali».

Questo «vulnus al principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate» comprometterebbe anche il buon andamento dell'amministrazione regionale (art. 97 Cost.), per di più in difetto di proporzionalità (art. 3 Cost.) «in ragione dell'eccessivo peso degli oneri imposti ad interessi concorrenti rispetto a quelli perseguiti dalla misura *de qua*».

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura generale osserva che la finalità perseguita dalla norma impugnata, ovvero il finanziamento dell'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese attive nel Mezzogiorno d'Italia, è coerente con il POR Puglia 2014-2020. Quest'ultimo, infatti, prevede l'Azione 3.1.1, destinata a sostenere l'acquisto di macchinari, impianti e beni intangibili. In ogni caso, l'anticipazione contabile prevista dalla norma impugnata si riferisce a operazioni conformi alla normativa europea sui Fondi e destinate a favorire le piccole e medie imprese del territorio regionale.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Puglia ha depositato una memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate.

Dopo avere riassunto il contenuto delle censure precedentemente svolte, la Regione replica all'Avvocatura dello Stato contestando che il credito di imposta oggetto della disposizione impugnata sia compatibile con il POR Puglia 2014-2020.

La difesa regionale osserva anzitutto che l'Azione citata dall'Avvocatura erariale non prevede quale strumento di intervento il credito di imposta. E aggiunge che ciò si spiega anche con il fatto che tale meccanismo opera automaticamente, mentre il POR prevede una selezione delle azioni con esso compatibili.

La Regione conclude nel senso che la disposizione impugnata, che non sarebbe stata oggetto di alcuna approvazione da parte della Commissione europea, potrebbe determinare anche un inadempimento relativo agli oneri gravanti sull'Italia per l'esecuzione del POR 2014-2020, con conseguente perdita del finanziamento europeo.

4.- Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura generale afferma che il credito di imposta è stato oggetto di «interlocuzione e condivisione con la Commissione europea», che ne ha valutato positivamente la compatibilità con il programma già approvato. Contesta inoltre che la misura sia in qualche modo retroattiva, rilevando che essa concerne investimenti collocati tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2019, come confermato dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate indicato dall'art. 1, comma 103, della legge impugnata.



*Considerato in diritto*

1.- La Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge n. 208 del 2015, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 1, comma 108, della medesima legge.

La disposizione impugnata ha un duplice oggetto.

Anzitutto essa regola la copertura della spesa istituita dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, che consiste nell'attribuzione di un credito di imposta alle imprese delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna, che abbiano acquisito, negli anni dal 2016 al 2019, macchinari, impianti e attrezzature varie (art. 1, comma 99, della legge n. 208 del 2015) destinati alle strutture produttive.

Tale copertura, stimata in 617 milioni di euro per ciascun anno, è ottenuta, quanto a 367 milioni di euro, mediante una corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, come da tabella E allegata alla legge n. 208 del 2015, e, quanto ai restanti 250 milioni di euro, relativi alle piccole e medie imprese, «a valere sulle risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale “Imprese e Competitività 2014/2020” e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 delle regioni in cui si applica l'incentivo».

In seguito alla decisione della Commissione europea C (2015) 5854 del 13 agosto 2015 è attivo nella Regione Puglia il programma “POR Puglia FESR-FSE 2014-2020”, che impiega risorse provenienti, in parti uguali, dallo Stato membro e dall'Unione, al fine, tra l'altro, di sostenere la competitività delle piccole e medie imprese locali (Asse prioritario terzo). La disposizione censurata ha rinvenuto nelle risorse del POR Puglia 2014-2020 il mezzo per far fronte alla spesa conseguente alla concessione del credito di imposta alle piccole e medie imprese pugliesi, naturalmente nei limiti della quota spettante a questa Regione, sul totale dei 250 milioni di euro stanziati complessivamente.

Questa prima e fondamentale parte della disposizione impugnata non è oggetto di censura da parte della Regione Puglia.

Vi è poi una seconda parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che si riferisce alle modalità da osservare ai fini della regolazione contabile delle risorse e prevede che i mezzi resi disponibili nell'ambito del POR affluiscono annualmente al bilancio statale per offrire copertura al credito di imposta. La disposizione inoltre stabilisce che, prima dell'effettivo conseguimento di tali risorse, «alla regolazione contabile delle compensazioni [...] si provvede mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».

In tal modo si realizza una partita di giro contabile: il Fondo di rotazione anticipa la copertura per mezzo delle sue risorse, adempiendo alla missione di erogare «la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria», e di concedere «anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle Comunità europee» (art. 6 della legge 16 aprile 1987, n. 183, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari»). In seguito, attraverso le risorse divenute nel frattempo disponibili, il Fondo ottiene la reintegrazione relativa a quanto anticipato.

È solo questa seconda parte della disposizione che la Regione Puglia ha impugnato nel presente giudizio, limitatamente all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, ovvero al meccanismo di reintegrazione del Fondo. Tale meccanismo opera dopo che l'Unione europea, in seguito alla rendicontazione della spesa e in conformità alla normativa vigente, ha liberato le risorse del POR tratte dal suo bilancio, e dopo che lo Stato ha di conseguenza provveduto allo stesso modo, quanto alla quota di cofinanziamento nazionale.

2.- Una volta delimitato in tal modo l'oggetto delle questioni, senza che esso possa subire allargamenti per effetto delle memorie successivamente depositate dalle parti (da ultimo, sentenze n. 272, n. 202 e n. 145 del 2016), appare evidente che questa Corte non è chiamata a decidere sulla compatibilità con il POR Puglia 2014-2020 dell'operazione realizzata con l'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, e in particolare a valutare la scelta di concedere il credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali attingendo ai fondi del POR. Il contenuto normativo corrispondente a tale opzione legislativa si rinviene, infatti, nella prima parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che la ricorrente ha inteso dichiaratamente escludere dal *thema decidendum*, limitandosi a impugnare l'ultimo periodo della disposizione.



Ai fini del presente giudizio, si deve perciò dare per acquisito, in quanto non oggetto di censura, che gli oneri conseguenti al riconoscimento del credito di imposta sono coperti, per la parte che qui interessa, attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020, dal quale affluiscono i mezzi finanziari dopo che il Fondo di rotazione li ha anticipati a fini contabili.

3.- Ciò premesso, è necessario passare all'esame delle censure.

La ricorrente sostiene che la reintegrazione delle disponibilità del Fondo di rotazione per mezzo degli accrediti imputabili al POR Puglia 2014-2020 avrebbe l'effetto di "stornare" questi ultimi dalla copertura delle spese che sono già state sostenute dalla Regione per operazioni dichiarate ammissibili nell'ambito del programma.

In base al Regolamento (UE) del 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio), infatti, dopo che un'operazione imputata al POR è stata ritenuta ammissibile e conforme alla normativa, la Regione che l'abbia finanziata in via anticipata presenta il rendiconto della spesa sostenuta e viene rimborsata con le quote provenienti dall'Unione e con quelle di cofinanziamento statale.

La ricorrente afferma che questi rimborsi sarebbero intercettati, per effetto della norma impugnata, e deviati per altra finalità, cioè per reintegrare il Fondo di rotazione delle risorse utilizzate ai fini della copertura contabile del credito di imposta previsto dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015.

Di conseguenza, la Regione patirebbe un pregiudizio grave e definitivo, perché sarebbe privata di somme che le spettavano a titolo di rimborso per operazioni già finanziate in conformità al POR 2014-2020.

Tale assetto normativo violerebbe il principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), anche nella sua dimensione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), sottraendo al bilancio regionale, «con effetti sostanzialmente retroattivi», somme che si erano anticipate nella certezza del rimborso, con ripercussioni sulla sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.).

Inoltre la Regione sarebbe obbligata a manovre di bilancio per rinvenire la copertura delle spese già effettuate, con lesione dell'autonomia finanziaria (art. 119, primo comma, Cost.) e ponendo a repentaglio l'erogazione dei servizi essenziali (violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, e 97 Cost.). Sarebbe violato anche l'art. 119, quarto comma, Cost., perché non sarebbero assicurate risorse sufficienti a finanziare le funzioni pubbliche.

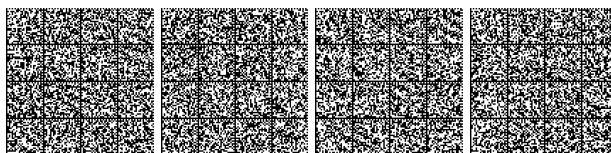
4.- Le questioni non sono fondate.

Come si è visto, la ricorrente non ha contestato che gli oneri relativi al credito di imposta debbano essere in parte coperti attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020. Poiché per sostenere questi oneri lo Stato si avvale di anticipazioni a carico del Fondo di rotazione, è chiaro che la Regione Puglia non può lamentare alcuno «storno», perché la norma impugnata dispone che le risorse che affluiscono al POR 2014-2020 siano impiegate per reintegrare il Fondo di rotazione di quanto dallo stesso anticipato.

Del resto, se la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisse il solo ultimo periodo dell'impugnato art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la spesa per il riconoscimento dei crediti d'imposta verrebbe sostenuta definitivamente dal Fondo di rotazione, cessando di trovare la copertura costituzionalmente dovuta. Quest'ultima, infatti, resa di fatto inoperante la previsione del primo periodo della disposizione impugnata, non potrebbe più fondarsi sulle risorse del POR 2014-2020. Tali risorse servirebbero invece per sostenere operazioni diverse da quella relativa al credito di imposta, disposte dalla Regione nell'ambito del medesimo programma, e determinerebbero in tal modo un incremento del livello di spesa complessiva, privo di copertura finanziaria.

5.- Ciò chiarito, non è neppure sostenibile che la disposizione impugnata, nel disporre l'anticipazione a carico del Fondo di rotazione, impedisca il rimborso di altre spese sostenute dalla Regione a carico del POR 2014-2020. Perciò deve escludersi che, per effetto della disposizione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la ricorrente sia rimasta frustrata nel suo affidamento su un rimborso tempestivo e abbia avuto la necessità di reperire in bilancio altrove gli strumenti per far fronte alle spese già anticipate, con tutti gli effetti denunciati attraverso i parametri costituzionali sopra ricordati.

Il Fondo di rotazione attinge all'insieme delle «disponibilità» attribuitegli dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987, e può pertanto sostenere l'anticipazione contabile per il credito di imposta senza alcuna necessità di stornare a tal fine i rimborsi che l'Unione e lo Stato riconoscono alla Regione per operazioni, diverse dal credito di imposta, comunque





eseguite nell'ambito del POR 2014-2020. Non vi è in definitiva alcuna correlazione tra le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo, in forza della norma impugnata, ai fini dell'anticipazione contabile, e le risorse assegnate e già impiegate dalla Regione per operazioni diverse dal credito di imposta.

Comunque è decisiva la considerazione che le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo per le anticipazioni devono essere reintegrate, sicché l'operazione in questione non potrebbe in alcun modo determinare per la Regione un pregiudizio di carattere definitivo.

Così inquadrando le questioni, è evidente che la disposizione impugnata, con gli ultimi due periodi, si limita a regolare il meccanismo di reperimento a fini contabili delle risorse per il credito di imposta. In particolare, l'ultimo periodo impugnato chiude la procedura che si avvia con l'impiego delle risorse del Fondo di rotazione e si conclude con la reintegrazione di queste ultime, grazie agli importi che lo Stato e l'Unione pongono a disposizione nell'ambito del POR 2014-2020.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170165

N. 166

*Sentenza 20 giugno - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Regime dei contributi versati all'estero e trasferiti in Italia - Disposizione di interpretazione autentica che ridetermina la retribuzione pensionabile.**

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1, comma 777.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promosso dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra N. B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza dell'11 marzo 2015, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

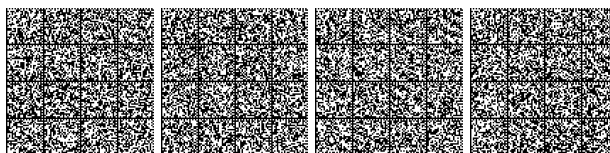
uditi l'avvocato Sergio Preden per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio civile - promosso da una lavoratrice contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per ottenere la riliquidazione della maturata pensione di anzianità, sulla base della retribuzione effettivamente percepita durante il periodo di lavoro in Svizzera in luogo di quella inferiore figurativamente rideterminata dall'Istituto, in rapporto alle aliquote contributive svizzere più basse di quelle italiane - la Corte di cassazione, adita su ricorso della pensionata N. B. avverso la sentenza d'appello favorevole all'INPS, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale della norma, che la ricorrente lamentava violata, di cui all'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

La norma denunciata - in dichiarata interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria) - prevede che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, «moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono».

La Corte rimettente ricorda che la predetta disposizione è già stata oggetto di sindacato da parte di questa Corte, che, con la sentenza n. 172 del 2008, ha respinto i dubbi (sollevati dalla stessa Corte di cassazione) di contrasto con gli artt. 3, primo comma, 35, quarto comma, e 38, secondo comma, della Costituzione; e, con la successiva sentenza n. 264 del 2012, ha respinto l'ulteriore censura (ancora una volta formulata da essa Corte di cassazione) di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, 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, ritenendo che, nella fattispecie, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al richiamato parametro europeo, come interpretato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2011, in causa Maggio e altri c. Italia, specificatamente relativa al medesimo art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 (l'interesse, cioè, al giusto processo, per il profilo della non interferenza del corpo legislativo su giudizi in corso a



fini di condizionamento del correlativo esito in favore dello Stato o di altro soggetto pubblico), «prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi, quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva». E ciò in quanto «gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e assicura[no] la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti e a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali».

Tanto premesso, il giudice *a quo* solleva ora un diverso dubbio di legittimità costituzionale della norma in questione, in riferimento sempre all'art. 117, primo comma, Cost., ma in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, oltre che a quello di cui all'art. 6, paragrafo 1, della stessa Convenzione.

Ciò in quanto, dopo la sentenza "Maggio" (che aveva escluso il pur denunciato contrasto dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 anche con l'art. 1 del menzionato Protocollo), la Corte EDU, con la sentenza del 15 aprile 2014, in causa Stefanetti e altri c. Italia, ha invece accertato che la disposizione interpretativa, o comunque retroattiva, del 2006 avrebbe provocato un sacrificio eccessivo, e ingiustificato per le sue dimensioni, del diritto pensionistico dei nove ricorrenti.

Con la conseguenza che - poiché «una comparazione tra questa ulteriore e specifica violazione di una norma CEDU (art. 1 del Protocollo addizionale) ed altri interessi costituzionalmente rilevanti non è offerta dalla decisione n. 264 del 2012» - si impone, secondo la Corte rimettente, una nuova «complessiva» valutazione della legittimità della norma denunciata, «in riferimento anche all'accertata violazione dei diritti sostanziali in materia pensionistica dei lavoratori migranti in Svizzera»: valutazione che «va rimessa all'autorità della Corte delle leggi, in ossequio allo spirito e alla lettera dell'orientamento di questa sin dalle due decisioni del 2007 (n. 348 e n. 349) sui poteri del Giudice ordinario in ordine a un accertato contrasto tra ordinamento interno e ordinamento convenzionale».

2.- In questo giudizio, si è costituito l'INPS, che ha concluso per la non fondatezza della questione sollevata, ritenendo che la valutazione di conformità a Costituzione della normativa impugnata, già espressa da questa Corte con sentenza n. 264 del 2012, possa essere estesa anche al parametro oggi invocato.

Ciò sul rilievo che la richiamata sentenza "Stefanetti" «non costituis[ca] affatto un indirizzo univoco e consolidato della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo», attesa la sua adozione solo a maggioranza, con l'opinione dissenziente di due giudici, e stante il precedente, di segno contrario, della sentenza "Maggio". E anche in considerazione del fatto che «con la sentenza Stefanetti la Corte EDU è giunta ad affermare la responsabilità dello Stato italiano all'esito di valutazioni vertenti sulle specifiche peculiarità dei singoli casi al vaglio», in quanto caratterizzati dalla più elevata riduzione (67% circa) della pensione subita dai ricorrenti per effetto del ricalcolo *ex lege* n. 296 del 2006, ravvisabile in solo marginali ipotesi rispetto alla platea delle oltre 76.000 pensioni liquidate (al gennaio 2014) con il concorso della contribuzione svizzera.

Non disconosce, peraltro, l'Istituto che «per la pensionata ricorrente nel giudizio *a quo* possa forse sussistere un sacrificio individuale di entità paragonabile a quello rilevato dalla ripetuta sentenza Stefanetti», essendole stata corrisposta una pensione mensile di euro 382,00 in luogo di quella, di euro 1.216,00 che le sarebbe spettata in assenza della riparametrazione. Ma sottolinea come ciò dipenda dai «25 anni di lavoro prestato in Svizzera [che] le hanno comportato il versamento (ed il successivo trasferimento all'INPS) di complessivi € 31.038,40 a titolo di contributi previdenziali», mentre «[s]e il medesimo periodo di lavoro fosse stato svolto in Italia il corrispettivo dei contributi versati sarebbe stato pari ad € 102.250,66». Per cui, «[i]n assenza della riparametrazione della retribuzione pensionabile, l'ammontare dei contributi trasferiti dalla Svizzera [...] sarebbe stato dunque sufficiente a coprire il costo di soli due anni di pensione».

2.1.- Aggiunge, infine, l'Istituto, con memoria successivamente depositata, che l'onere connesso all'eventuale ricalcolo delle pensioni liquidate con i contributi trasferiti dalla Svizzera (stimati, da esso Istituto, in «una somma superiore ai 5 miliardi e mezzo di Euro in relazione al periodo 2016-2025») «appare di entità tale da poter incidere sulla tenuta e sull'equilibrio del sistema previdenziale».

3.- È altresì intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha parimenti concluso per la non fondatezza della questione, ribadendo, a sua volta, che la disposizione censurata, da un lato, assicurerebbe coerenza e razionalità al sistema e, dall'altro, terrebbe conto, nella giusta misura, dell'esigenza di garantire l'equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogabili, nel rispetto, sia dell'art. 3 Cost., che impone l'osservanza del canone di uguaglianza in senso formale e sostanziale, sia del vincolo imposto dall'art. 81, quarto [recte:terzo] comma, Cost.



*Considerato in diritto*

1.- Questa Corte è chiamata nuovamente a decidere se l'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» - che, nel fornire la interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), sostanzialmente prevede che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, introducendo nell'ordinamento una interpretazione della disciplina *de qua* in senso non favorevole rispetto alle posizioni degli assicurati - si ponga in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione, in questo caso, all'art. 1 del Protocollo addizionale, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.- Come ricordato dalla (anche in questo giudizio rimettente) Corte di cassazione, sezione lavoro, la disposizione di cui al comma 777 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - della quale era già stato escluso il contrasto con gli artt. 3, 35 e 38 Cost. (sentenza n. 172 del 2008) - ha superato il successivo vaglio di costituzionalità anche in relazione al poi prospettato suo contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla sentenza della Corte di Strasburgo del 31 maggio 2011, Maggio e altri c. Italia, che aveva ritenuto violata detta norma convenzionale dalla disposizione italiana su citata.

Il riferimento va, per tal ultimo profilo, alla sentenza n. 264 del 2012 (cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 10 del 2014), con la quale questa Corte - premesso che ad essa spetta di «opera[re] una valutazione sistemica e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata» - ha ritenuto che, nel bilanciamento tra la tutela dell'interesse sotteso alla richiamata norma convenzionale (art. 6, paragrafo 1, CEDU) e la tutela degli altri interessi costituzionalmente protetti, «prevale quella degli interessi antagonisti di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, in relazione alla quale sussistono, quindi, quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva». Legislazione che si riconosce essere, in questo caso, «ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità», in quanto tiene conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera sono notevolmente inferiori a quelli versati in Italia e, in ragione di ciò, opera «una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni, e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni».

3.- La Corte rimettente non contesta che la ponderazione degli interessi antagonisti, di pari rilievo costituzionale, incisi dalla norma sospetta di illegittimità debba essere “sistematica” e non “frazionata”, né che il conseguente correlativo bilanciamento vada «rimess[o] all'autorità della Corte delle leggi».

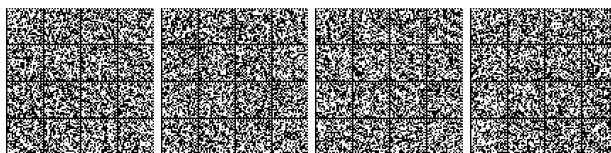
Ma in ragione di tale premessa, appunto, ritiene che la «complessiva», e «complessa», valutazione degli interessi che entrano in gioco, e che reclamano tutela a fronte della disciplina retroattivamente introdotta dal comma 777 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, debba essere nuovamente demandata a questa Corte, «in riferimento anche alla [...] violazione dei diritti sostanziali di natura pensionistica dei lavoratori migranti».

E ciò poiché la violazione di siffatti diritti, suscettibile di innescare un *vulnus* alla norma interposta di cui all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (e, per tal via, al precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost.) - a suo tempo esclusa dalla ricordata sentenza CEDU, Maggio e altri c. Italia, del 2011 - è stata successivamente, invece, accertata dalla stessa Corte di Strasburgo, con la sentenza Stefanetti e altri c. Italia, del 15 aprile 2014.

«Una comparazione tra questa ulteriore e specifica violazione di una norma CEDU (art. 1 del Protocollo addizionale) e altri interessi costituzionalmente rilevanti», coinvolti nella disciplina nazionale censurata, «non è offerta» - aggiunge la rimettente - «dalla decisione n. 264/2012 che anzi insiste, come argomento rilevante, sulla mancata condanna dell'Italia, sul punto, nella sentenza Maggio».

4.- Il «fatto nuovo» (e motivo unico di censura) alla base della reiterata impugnativa della disposizione di cui all'art. 1 comma 777, della legge n. 296 del 2006 è rappresentato, dunque, dalla richiamata sentenza “Stefanetti” della CEDU.

4.1.- Con detta sentenza, la Corte di Strasburgo ha bensì ravvisato (sia pur con l'opinione dissenziente di due suoi componenti) un contrasto dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Ma ciò non prima di aver confermato (al punto 58 del Considerato) che, nella precedente causa Maggio e altri contro Italia, il fatto che i ricorrenti avessero perso meno della metà della pensione equivaleva a una «riduzione ragionevole e proporzionata» (coerente alla finalità perequativa della citata legge nazionale del 2006), e solo dopo avere





- in linea, e non in discontinuità, con tale premessa - sottolineato come a diversa conclusione perveniva ora essa Corte EDU con specifico e limitato riferimento alla posizione particolare dei nuovi ricorrenti. Per la ragione che questi, in conseguenza del trasferimento in Italia dei contributi versati in Svizzera, avevano subito una ben più incisiva decurtazione (di circa 2/3) della pensione, cui avrebbero avuto altrimenti diritto.

Il che - «alla luce di tutti i fattori pertinenti» al caso in esame (i ricorrenti avevano «versato contributi per tutta la vita»); avevano trasferito in Italia la contribuzione maturata in Svizzera in un momento in cui avevano l'aspettativa di poter percepire pensioni più elevate; avevano finito con l'ottenere «meno della pensione media italiana») - ha appunto indotto la Corte di Strasburgo a ritenere che, «nella specie», le riduzioni delle retribuzioni pensionabili, operate dall'INPS in applicazione del parametro fissato dalla norma interpretativa, «hanno inciso sullo stile di vita dei ricorrenti e ne hanno ostacolato il godimento in modo sostanziale».

Vulnus - quello così ravvisato - per il quale la stessa Corte EDU, con successiva sentenza in data 1° giugno 2017, ha ritenuto, comunque, congruo il rimedio di un indennizzo quantificato in misura non superiore al 55 per cento della differenza tra la pensione percepita e quella cui altrimenti avrebbe avuto diritto ciascun ricorrente, in base alla normativa oggetto della successiva censurata sua interpretazione.

4.2.- Non è esatto, pertanto, che la Corte EDU, con la sentenza Stefanetti, abbia contraddetto, o comunque superato, la valutazione di compatibilità - della norma retroattiva del 2006 con il parametro del Protocollo addizionale - quale espressa, nella precedente sentenza “Maggio”, a fronte di denunciate riduzioni di pensione inferiori alla metà: posto che essa ha testualmente, invece, confermato che una tale riduzione è «ragionevole e proporzionata».

Neppure è esatto che la riferita sentenza “Stefanetti” abbia - come presupposto dal giudice rimettente - ricollegato la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU ad «effetti ordinari e per così dire sistemici della norma interpretativa del 2006»; risultando, in detta sentenza, motivatamente invece, riferito, il vulnus al parametro convenzionale alla specificità di casi singoli, in relazione ai quali la valutazione complessiva di particolari contingenze fattuali aveva evidenziato un sacrificio “sproporzionato”, imposto ai ricorrenti in conseguenza dell'operata riparametrazione della retribuzione pensionabile.

5.- Alla stregua di quanto precede, deve pertanto escludersi che il novum della sentenza “Stefanetti” evidenzi un profilo di incompatibilità, con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che sia riferito, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini che ne comportino, per interposizione, il contrasto - nella sua interezza - con l'art. 117, primo comma, Cost., come prospettato dal giudice *a quo*.

6.- Riconosce, invece, la richiamata sentenza della Corte europea che, nei confronti dei nove ricorrenti, l'applicazione del criterio del ricalcolo della retribuzione, di cui appunto al comma 777 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha comportato una riduzione delle rispettive pensioni eccessiva e sproporzionata, unitamente ad un vulnus, in questi termini non ragionevole, all'affidamento da essi riposto nella legge interpretata.

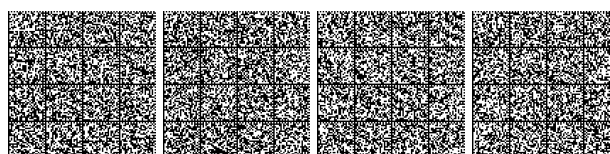
E ciò denota l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni in riferimento alle quali la riparametrazione delle retribuzioni percepite in Svizzera, in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con i precetti di cui agli artt. 3 e 38 della Costituzione.

7.- Quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette “pensioni svizzere”, ex art. 1, comma 777, della citata legge n. 296 del 2006, venga a ledere il diritto dei lavoratori al “bene” della vita rappresentato dal credito relativo a pensione, non è però indicato, in termini generali, nella sentenza “Stefanetti”.

La Corte EDU fa bensì riferimento ad una riduzione comportante una perdita di circa due terzi della pensione, ma - come detto - solo con specifico riferimento alle pensioni dei singoli ricorrenti ed in esito ad una valutazione che tiene, tra l'altro, conto, quali «elementi pertinenti», dei lunghi periodi da quei soggetti trascorsi in Svizzera, della entità dei contributi ivi versati, della loro categoria lavorativa di appartenenza e della qualità dei rispettivi stili di vita, il cui godimento essa Corte ritiene in concreto “ostacolato in modo sostanziale” e non proporzionato, perché implicante un “onere eccessivo” che soggetti che hanno versato contributi per tutta la vita sono costretti a sopportare.

L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle “pensioni svizzere” - ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali -, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono, evidentemente, la scelta tra una pluralità di soluzioni rimessa, come tale, alla discrezionalità del legislatore.

8.- La questione sollevata è, pertanto, allo stato inammissibile. Ma nel dichiararla tale, questa Corte deve tuttavia affermare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 - dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170166

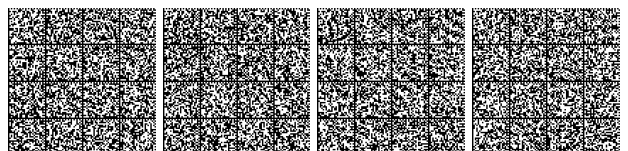
N. 167

*Ordinanza 7 giugno - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale (regime cautelare per l'imputato genitore di prole minorenni) - Ordinamento penitenziario (trasferimento dell'imputato e relative cause di legittimazione).**

- Codice di procedura penale, artt. 275, commi 4 e 4-bis, 276, comma 1-ter, e 299, comma 4-ter; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 42, commi 1 e 2.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 275, commi 4 e 4-*bis*, 276, comma 1-*ter*, e 299, comma 4-*ter*, del codice di procedura penale, nonchè dell'art. 42, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce, nel procedimento a carico di M. M., con ordinanza del 21 settembre 2016, iscritta al n. 270 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 settembre 2016 (r.o. n. 270 del 2016), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 275, commi 4 e 4-*bis*, 276, comma 1-*ter*, e 299, comma 4-*ter*, del codice di procedura penale, nonchè dell'art. 42, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà);

che l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. è censurato anche per violazione dell'art. 3 Cost.;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere su un'istanza di concessione degli arresti domiciliari presentata, ai sensi dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., dal difensore di M. M., già condannato dal medesimo giudice, in data 23 giugno 2016, all'esito di giudizio abbreviato, alla pena di quattordici anni di reclusione per i reati «relativi alla direzione di un'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, e reati fine»;

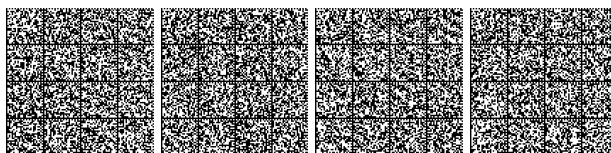
che l'istanza è presentata sul presupposto che la convivente di M. M. non sia in grado di prendersi cura dei loro figli, a causa dei suoi impegni di lavoro;

che è altresì rappresentato come, essendo M. M. detenuto presso la casa circondariale di Melfi, le possibilità di colloqui e contatti tra costui e i suoi congiunti risulterebbero compromessi, dal momento che la compagna non avrebbe la disponibilità di un mezzo di trasporto, né mezzi economici sufficienti per affrontare la trasferta, sua e dei figli, a Melfi;

che, a sostegno dell'istanza, è allegata una «relazione/certificazione medica» da cui risulta che la condizione psicologica della figlia di anni quattro, sarebbe compromessa dall'impossibilità di vedere il padre detenuto, aggiungendo il giudice *a quo* che, peraltro, tale condizione aveva già giustificato l'ampliamento del numero dei colloqui mensili tra l'imputato e i suoi congiunti;

che il rimettente, dopo aver escluso di poter concedere gli arresti domiciliari ai sensi dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., in quanto la condizione in cui versa la madre non integra il presupposto, richiesto da tale disposizione, dell'assoluta impossibilità di prendersi cura della prole, evidenzia come la detenzione di M. M., per di più in un carcere lontano dal luogo di residenza della famiglia, ponga seri ostacoli al mantenimento di una relazione tra il detenuto e i congiunti, in particolare con la figlia più piccola;

che il giudice *a quo*, assumendo che lo stato di salute del figlio minore che subisca un pregiudizio a causa della detenzione del genitore non trovi tutela nel codice di procedura penale, ritiene che tale lacuna si ponga in contrasto con l'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, che imporrebbe agli Stati di assicurare effettività e concretezza alla protezione degli interessi del fanciullo, e con il successivo art. 4 della medesima Convenzione, con cui gli Stati contraenti si sarebbero assunti l'impegno di dare concreta attuazione a quel dovere;



che il rimettente osserva, anzitutto, come l'interesse del minore debba essere tenuto in conto anche quando la decisione di una pubblica autorità viene assunta non nei confronti del minore stesso, bensì di un soggetto terzo, riportando, sul punto, ampi stralci della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2013;

che l'interesse del minore sarebbe, invece, pregiudicato da un «sistema processuale» che non assegna al giudice alcun potere di valutare l'opportunità di sottoporre l'imputato alla misura degli arresti domiciliari, bilanciando gli interessi alla cui tutela è finalizzata la misura della custodia cautelare in carcere con l'interesse del fanciullo a mantenere il rapporto con il genitore, affinché l'assenza di quest'ultimo non pregiudichi la salute e lo sviluppo del primo;

che, in secondo luogo, il rimettente osserva che, se è pur vero che l'art. 9, comma 4, della citata Convenzione sui diritti del fanciullo, contempla il caso della separazione del minore dai suoi genitori per effetto della detenzione di questi ultimi, l'art. 6, comma 2, della medesima Convenzione stabilisce che gli Stati «assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo», con ciò obbligando a rimuovere gli impedimenti allo sviluppo del minore;

che, secondo il giudice *a quo*, non potrebbero opporsi «problemi di ordine pratico», quali il rischio della agevole sottrazione degli adulti con prole alla misura cautelare carceraria e financo all'esecuzione della pena, in quanto allo stesso giudice penale potrebbe essere consentito di ricorrere all'opera di un perito d'ufficio al fine di verificare se ed in quale misura il minore stia subendo un danno e, sulla base di tale valutazione, operare egli stesso il bilanciamento tra le ricordate e contrapposte esigenze;

che, infine, il rimettente osserva che il disagio della figlia di M. M. sorgerebbe in quanto seri ostacoli al diritto di visita sono causati dalla detenzione di quest'ultimo in un istituto penitenziario situato a circa 300 chilometri di distanza dal luogo di residenza della famiglia;

che il giudice *a quo* osserva, tuttavia, di non avere alcuna competenza in ordine al trasferimento del detenuto, potendo egli disporlo, o negarlo, solo per motivi di giustizia, ossia per il compimento di atti del processo, ai sensi dell'art. 42, comma 1, della legge n. 354 del 1975 e dell'art. 85 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà);

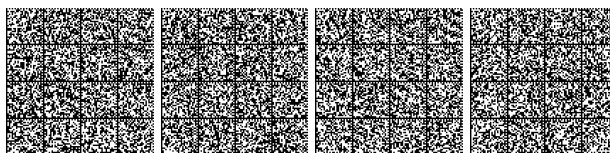
che, alla luce di quanto osservato, ritenendo di trovarsi «nell'impossibilità - a normativa vigente - di adottare un provvedimento che consenta di bilanciare e conciliare le ragioni cautelari sottese alla custodia del M., con le esigenze di tutela dei suoi figli minori», il giudice *a quo* rileva «un contrasto tra l'ordinamento giuridico interno e la norma costituzionale» sotto plurimi profili;

che il rimettente solleva, quindi, anzitutto, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, commi 4 e 4-bis, cod. proc. pen., per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, nella parte in cui non prevede il divieto della custodia cautelare in carcere dell'imputato genitore di prole minorenni, quando dallo stato di detenzione, anche in relazione al luogo di esecuzione ed alle difficoltà che ciò comporta sul mantenimento delle relazioni familiari, possa derivare un rilevante pregiudizio alla salute, all'incolumità o all'equilibrato sviluppo del minore;

che l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. è censurato anche per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto prevederebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni asseritamente uguali, vietando l'applicazione della misura cautelare in carcere nei confronti del padre di minore di anni sei in caso di impossibilità a prestare dette cure da parte dell'altro genitore, e non anche nel caso in cui la salute del minore e il suo equilibrato sviluppo siano direttamente pregiudicate dalla custodia cautelare in carcere del genitore o dalle modalità di esecuzione della custodia carceraria in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;

che, in subordine rispetto alle precedenti questioni di legittimità costituzionale, il rimettente censura l'art. 299, comma 4-ter, cod. proc. pen. - ancora per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della citata Convenzione sui diritti del fanciullo - in quanto tale disposizione, che disciplina gli accertamenti che il giudice può disporre sull'imputato, non prevede che il giudice possa ordinare una perizia anche in ordine agli effetti della detenzione del genitore sulla salute e sull'incolumità del figlio minore e sul suo equilibrato sviluppo;

che il giudice *a quo* solleva, inoltre, «in subordine», questione di legittimità costituzionale, ancora per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, dell'art. 42, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non include, tra le esigenze di giustizia che legittimano il potere di disporre il trasferimento dell'imputato, quelle relative alla risoluzione di rilevanti problemi alla salute,





all'incolumità o all'equilibrato sviluppo del figlio minorenni dell'imputato detenuto, derivanti dalla sua detenzione in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia, nonché dell'art. 42, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui consente il trasferimento dell'imputato in luoghi di detenzione non prossimi a quelli di residenza della famiglia, anche in presenza di figli minori;

che, ad avviso del rimettente, la rilevanza delle questioni prospettate sarebbe manifesta, in quanto, in assenza di una pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale, egli sarebbe obbligato a rigettare l'istanza presentata dal difensore di M. M., in ragione del grado delle esigenze cautelari e al titolo di reato per cui il detenuto si trova soggetto alla misura della custodia cautelare in carcere, tanto più che quest'ultimo risulta aver già violato la misura degli arresti domiciliari precedentemente concessa e che proprio per tale ragione egli si trova ora ristretto in carcere;

che ciò comporta - ad avviso del giudice *a quo* - il promovimento di un'ulteriore questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto l'art. 276, comma 1-ter, cod. proc. pen., ancora per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, in quanto la disposizione censurata impone la revoca della misura degli arresti domiciliari e impedisce che tale ultima misura possa essere nuovamente concessa, anche nel caso in cui essa sia stata violata da un soggetto la cui prole sarebbe danneggiata dalla detenzione carceraria del genitore;

che il Presidente del Consiglio di ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 275, commi 4 e 4-bis, 276, comma 1-ter, e 299, comma 4-ter, del codice di procedura penale, nonché dell'art. 42, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà);

che l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. è censurato anche per violazione dell'art. 3 Cost.;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere su un'istanza di concessione degli arresti domiciliari presentata, ai sensi dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., dal difensore di M. M., già condannato dal medesimo giudice, in data 23 giugno 2016, all'esito di giudizio abbreviato, alla pena di quattordici anni di reclusione per i reati «relativi alla direzione di un'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, e reati fine»;

che l'istanza è presentata sul presupposto che la convivente di M. M. non sia in grado di prendersi cura dei loro figli, a causa dei suoi impegni di lavoro;

che il rimettente, al fine di poter valutare le conseguenze della detenzione del genitore sullo stato di salute della figlia minore, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale;

che, in primo luogo, egli censura l'art. 275, commi 4 e 4-bis, cod. proc. pen., per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, nella parte in cui non prevede il divieto della custodia cautelare in carcere dell'imputato che sia genitore di prole minorenni, quando dal suo stato di detenzione, in relazione anche al luogo di esecuzione ed alle difficoltà che ciò comporta all'esercizio del diritto di visita ed al mantenimento delle relazioni familiari, possa derivare un rilevante nocimento alla salute, all'incolumità o all'equilibrato sviluppo del minore;

che il rimettente censura il solo comma 4 dell'art. 275 cod. proc. pen. anche per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto prevederebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni asseritamente uguali, vietando l'applicazione della misura cautelare in carcere nei confronti del padre di minore di anni sei in caso di impossibilità a prestare dette cure da parte della madre, e non anche nel caso in cui la salute del minore e il suo equilibrato sviluppo siano direttamente pregiudicate dalla custodia cautelare in carcere del genitore o dalle modalità di esecuzione della custodia carceraria in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;

che, in subordine rispetto a tali questioni, il giudice *a quo* promuove questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 299, comma 4-ter, cod. proc. pen., sempre per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, nella parte in cui tale disposizione, che disciplina gli accertamenti che il giudice può disporre sull'imputato, non prevede che il giudice possa disporre accertamenti peritali anche sul minore, al fine di valutare gli effetti che la detenzione del genitore può produrre sulla sua salute, sulla sua incolumità e sul suo equilibrato sviluppo;



che, in ulteriore subordine, il rimettente chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 276, comma 1-ter, cod. proc. pen., sempre per violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, in quanto tale disposizione impone la revoca della misura degli arresti domiciliari e impedisce - come nel caso al suo esame - che tale ultima misura possa essere nuovamente concessa, anche nell'ipotesi in cui essa sia stata violata da un soggetto la cui prole sarebbe danneggiata dalla detenzione carceraria del genitore;

che, inoltre, il rimettente, «in subordine», solleva anche questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, della legge n. 354 del 1975, per asserita violazione dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, in quanto tale disposizione non include, tra le esigenze di giustizia che legittimano il potere di disporre il trasferimento dell'imputato, quelle relative alla risoluzione di rilevanti problemi alla salute, all'incolumità o all'equilibrato sviluppo del figlio minorenni dell'imputato detenuto, derivanti dalla sua detenzione in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;

che, per asserita violazione dei medesimi parametri, il giudice *a quo* censura anche il comma 2 dell'art. 42 della legge n. 354 del 1975, in quanto consentirebbe il trasferimento dell'imputato in luoghi di detenzione non prossimi a quelli di residenza della famiglia, allorché vi sia presenza di figli minori;

che, a prescindere dai profili problematici relativi a ciascuna questione di legittimità costituzionale, singolarmente considerata, le censure risultano tutte manifestamente inammissibili per l'assorbente ragione che il giudice *a quo* non delimita correttamente il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte;

che, infatti, il rimettente individua due distinti rimedi alla condizione di disagio della figlia minore del soggetto detenuto (dalla quale deriverebbe la lesione degli evocati parametri costituzionali): da un lato, la concessione al padre degli arresti domiciliari, perseguita attraverso la rimessione di plurime questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni del codice di procedura penale; dall'altro, il trasferimento del padre in un carcere vicino al nucleo familiare, da ottenere attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme dell'ordinamento penitenziario;

che la irrisolta scelta tra i due diversi rimedi è percepibile già nella formulazione delle questioni relative all'art. 275, commi 4 e 4-bis, cod. proc. pen., dei quali il rimettente chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale nelle parti in cui non prevedono il divieto della custodia cautelare in carcere dell'imputato genitore di prole minorenni, quando dal suo stato di detenzione, «in relazione anche al luogo di [...] esecuzione», «non vicino a quello di residenza della sua famiglia», possa derivare un rilevante nocimento alla salute e all'equilibrato sviluppo del fanciullo;

che, infatti, il luogo di esecuzione della detenzione carceraria è aspetto disciplinato dalle norme di ordinamento penitenziario, e non da quelle del codice di procedura penale;

che il rimettente solleva, dunque, due gruppi di questioni di legittimità costituzionale relativi a disposizioni del tutto diverse, in vista dell'ottenimento di risultati eterogenei;

che, inoltre, tali due gruppi risultano non già in rapporto di subordinazione logica, ma affiancati in una condizione di alternatività non risolta (ordinanza n. 4 del 2016, ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2016 e n. 248 del 2014; ordinanze n. 46 e n. 18 del 2016, n. 207 e n. 41 del 2015);

che, infatti, mentre tra le varie questioni sollevate, in via gradata, sulle disposizioni del codice di procedura penale è predicabile un rapporto di subordinazione logica, tale rapporto non sussiste tra queste ultime e quelle riferite alle norme di ordinamento penitenziario;

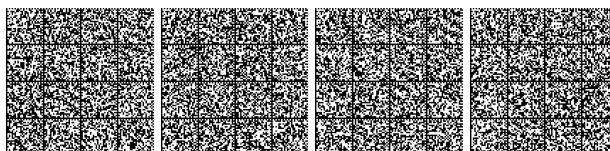
che, in definitiva, il giudice *a quo*, non delimitando il *thema decidendum* sottoposto a questa Corte, attribuisce impropriamente ad essa la scelta dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

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. 275, commi 4 e 4-bis, 276, comma 1-ter, e 299, comma 4-ter, del codice di procedura penale, nonché dell'art. 42, commi 1 e 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative



della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170167

N. 168

*Ordinanza 21 giugno - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglie di punibilità.**

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

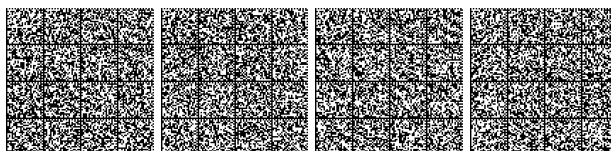
*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Ancona, nel procedimento penale a carico di M. G., con ordinanza del 23 febbraio 2015, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2017.



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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza del 23 febbraio 2015, il Tribunale ordinario di Ancona, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare superiore a euro 50.000 per ciascun periodo d'imposta, anziché a euro 103.291,38;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, per aver omesso di versare, entro il termine per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (e, dunque, entro il 31 luglio 2008), ritenute alla fonte certificate relative a emolumenti erogati nell'anno d'imposta 2007 per un importo complessivo di euro 59.565: donde la rilevanza della questione;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come, con la sentenza n. 80 del 2014, la Corte costituzionale abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, a euro 103.291,38;

che la Corte ha ritenuto, in specie, lesiva del principio di eguaglianza la previsione, per il delitto di omesso versamento dell'IVA, di una soglia di punibilità (euro 50.000) inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53), prima della loro modifica in diminuzione a opera dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148: modifica operante, per espressa previsione normativa, in rapporto ai soli fatti commessi dopo il 17 settembre 2011;

che in questo modo, infatti, veniva riservato un trattamento deteriore a comportamenti di evasione tributaria meno insidiosi e lesivi degli interessi del fisco, attenendo l'omesso versamento a somme di cui lo stesso contribuente si era riconosciuto debitore nella dichiarazione annuale dell'IVA;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la medesima conclusione si imporrebbe anche in rapporto al delitto di omesso versamento di ritenute certificate;

che le figure criminose di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 presenterebbero, infatti, una struttura del tutto simile, essendo entrambe reati omissivi propri, istantanei, di mera condotta e a dolo generico, volti a tutelare l'interesse dell'erario alla riscossione delle somme «dovute dal contribuente, così come autoliquidate o certificate dal medesimo»;

che l'art. 10-*ter* richiama, d'altra parte, espressamente l'art. 10-*bis* in relazione, sia alla pena, sia alla soglia di punibilità, a dimostrazione del fatto che il legislatore ha considerato dette fattispecie di pari gravità;

che la quantificazione in 50.000 euro, anziché in 103.291,38 euro, della soglia di punibilità del delitto in questione, quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, violerebbe quindi l'art. 3 Cost., sia con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima della riforma introdotta con il d.l. n. 138 del 2011, sia con riferimento alla soglia stabilita dall'art. 10-*ter* del medesimo decreto legislativo, quale risultante a seguito della richiamata sentenza n. 80 del 2014;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, oppure, in subordine, infondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Ancona dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare non superiore a euro 103.291,38;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), il cui art. 7 ha modificato la norma censurata;

che la novella del 2015 ha previsto che le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d'imposta (dove il nuovo nomen iuris del reato, risultante dalla rubrica, di «Omesso versamento di ritenute dovute o certificate»), innalzando, al





tempo stesso - per quanto qui più interessa - la soglia di punibilità dell'illecito dai precedenti 50.000 euro a 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta: dunque, a un importo più elevato di quello che il giudice *a quo* ha chiesto a questa Corte di introdurre, con riguardo ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011;

che, conformemente a quanto è già avvenuto per analoghe questioni (ordinanze n. 141 del 2017, n. 230, n. 229, n. 89 e n. 14 del 2016, n. 256 del 2015), va quindi disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata alla luce dello *ius superveniens*.

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

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Ancona.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170168

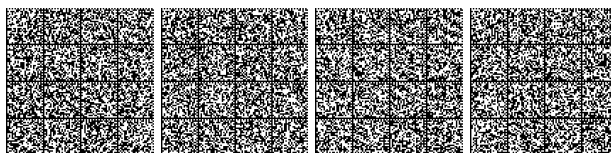
N. 169

*Sentenza 21 marzo - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie per il contenimento e la razionalizzazione della spesa sanitaria (rinegoziazione dei contratti in essere, recesso o conferma, con conseguente adozione di misure alternative di riduzione della spesa; determinazione, con decreto ministeriale, delle condizioni di erogabilità e delle indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; informazione, controllo, sanzioni e responsabilità mediche connesse all'erogazione delle prestazioni; obbligo per le Regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridefinire i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale; riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, a cui concorre lo Stato).**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, artt. 9-*bis*; 9-*ter*, commi 1, lettere *a*) e *b*), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-*septies*, commi 1 e 2.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 9-*bis*; 9-*ter*, commi 1, lettere *a*) e *b*), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-*septies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Liguria, notificati rispettivamente il 12 e il 13 ottobre 2015, depositati in cancelleria il 19 ed il 21 ottobre 2015 e iscritti ai nn. 95 e 97 del registro ricorsi 2015.

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

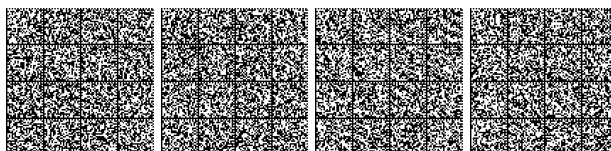
udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Andrea Manzi ed Ezio Zanon per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Liguria, e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al numero 95 del registro ricorsi 2015, la Regione Veneto ha impugnato tra gli altri l'art. 7, comma 9-*quinqies*; l'art. 9-*bis*; l'art. 9-*ter*, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9; l'art. 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; l'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché dell'art. 5, lettera *g*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 4 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.- La ricorrente, come premessa comune alle impugnative, espone che gli artt. 9-*bis*, 9-*ter*, 9-*quater* e 9-*septies* del d.l. n. 78 del 2015, introdurrebbero una serie di tagli lineari sulla spesa sanitaria, senza alcuna considerazione né dei costi standard di cui agli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), né dei livelli di spesa delle Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità, senza tenere in alcun conto la forte disomogeneità che caratterizzerebbe il sistema della sanità regionale italiana.



Inoltre, secondo la ricorrente, le suddette disposizioni manterrebbero a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), la cui determinazione risalirebbe al 2001, essendo ancora mancata l'attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) che ne aveva prevista la revisione entro il 31 dicembre 2012. Sarebbe evidente quindi lo scollamento che si realizza tra un livello di finanziamento che viene pesantemente e permanentemente ridotto e una determinazione dei livelli essenziali che non è stata rivista da parte dello Stato.

Tanto produrrebbe, secondo la Regione ricorrente, la violazione, «per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, anche del comma secondo dell'art. 117 Cost. e dell'art. 32 Cost.», compromettendo la possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute, nonché ridonderebbe anche sull'autonomia costituzionale garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La Regione cita le conclusioni del documento finale delle Commissioni riunite V e XII della Camera dei deputati, approvato nell'ambito dell'«Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica», del 4 giugno 2014 e la Relazione della 12a commissione permanente Igiene e Sanità del Senato della Repubblica, sullo «Stato e prospettive del Servizio sanitario nazionale, nell'ottica della sostenibilità del sistema e della garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità», del 23 giugno 2015 dove, nelle considerazioni conclusive, si precisa - tra l'altro - che «la Commissione ritiene che non sia più rinviabile una revisione dei LEA» (punto 25.4), e si evidenzia altresì che «la Commissione ritiene che, nei prossimi anni, il sistema non sia in grado di sopportare ulteriori restrizioni finanziarie, pena un ulteriore peggioramento della risposta ai bisogni di salute dei cittadini e un deterioramento delle condizioni di lavoro degli operatori. Eventuali margini di miglioramento, sempre possibili, possono essere perseguiti solo attraverso una attenta selezione degli interventi di riqualificazione dell'assistenza, soprattutto in termini di appropriatezza clinica e organizzativa, evitando azioni finalizzate al mero contenimento della spesa, nella consapevolezza che i risparmi conseguibili devono essere destinati allo sviluppo di quei servizi ad oggi ancora fortemente carenti, in particolare nell'assistenza territoriale anche in relazione all'aumento delle patologie cronico-degenerative» (punto 25.1).

La ricorrente richiama altresì la delibera del 29 dicembre 2014 della Corte dei conti, recante la «Relazione sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2013 degli enti territoriali», che avrebbe precisato che alle Autonomie territoriali è stato richiesto, nelle manovre degli ultimi anni, «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse», in base a scelte andate «a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche». Ed ha quindi auspicato che «futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

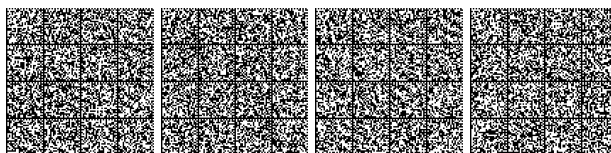
Diversamente, secondo la Regione Veneto, lo Stato, piuttosto che assumersi la responsabilità di una riduzione dei LEA a seguito del venir meno delle risorse disponibili, avrebbe preferito invece lasciare, da un lato, formalmente invariati i LEA, e, dall'altro, introdurre un sistema di tagli lineari, in ciò venendo meno ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Espongono ulteriormente la ricorrente che l'art. 9-bis pretenderebbe di stabilire l'applicazione dei successivi articoli da 9-ter a 9-octies in attuazione delle intese sancite dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 26 febbraio 2015 e del 2 luglio 2015, assunte in attuazione della dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Al riguardo, la Regione Veneto evidenzia che in quelle sedi non avrebbe espresso il proprio consenso, ma avrebbe instaurato un contenzioso costituzionale (è richiamato il ricorso iscritto al reg. ric. n. 31 del 2015, in seguito definito con sentenza n. 141 del 2016), denunciando la evidente forzatura in cui le Regioni stesse sarebbero state costrette, in quanto sarebbe mancato un effettivo percorso di leale collaborazione e di autoordinamento.

Infatti, secondo la ricorrente, in base all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), così come modificato dal citato art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, alle Regioni, in realtà, sarebbe stata proposta un'alternativa impossibile rispetto a quella di subire un taglio del finanziamento della sanità. Esse, infatti, in base a quanto previsto dal suddetto comma 6, avrebbero potuto evitarlo solo accettando un taglio sulla spesa extra sanitaria pari a 3.452 milioni di euro.

Secondo la ricorrente, se le Regioni non avessero raggiunto l'intesa, la ripartizione del taglio sarebbe stato determinato dal Governo, incidendo, secondo quanto recita l'ultimo periodo del citato art. 46 comma 6, anche sulle «risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale» e determinato tenendo conto, non dei costi standard di cui al d.lgs. n. 68 del 2011, ma del prodotto interno lordo (PIL) regionale e della popolazione residente, e quindi a tutto discapito dei sistemi regionali più efficienti (quali sarebbero quelli delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, Toscana).



Non sarebbe stata quindi lasciata alternativa all'intesa.

1.2.- Tanto premesso, la Regione Veneto impugna l'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015 (Razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci) laddove stabilisce, al comma 1, lettera *a*), che per l'acquisto dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al medesimo decreto, «gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti una modifica della durata del contratto, al fine di conseguire una riduzione su base annua del 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere».

1.2.1.- Secondo la ricorrente tale disposizione, anche nel suo raccordo attuativo con i commi 4 e 5, imporrebbe alle Regioni di disporre un taglio lineare delle forniture, in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità espressi dall'art. 3 Cost., dal momento che, prescindendo da ogni definizione di standard di efficienza, sarebbe messa a rischio la garanzia dei servizi sanitari (in violazione dell'art. 32 Cost.) e dei LEA, imponendo la suddetta rinegoziazione anche agli enti del Servizio sanitario che già abbiano raggiunto elevati livelli di efficienza e un elevato rapporto tra qualità e prezzo nelle forniture, e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nel combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost. Detti vizi di costituzionalità ridonderebbero sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dal momento che inciderebbero indebitamente sulle determinazioni regionali in materia di organizzazione sanitaria, anche autonomamente considerate.

1.2.2.- La disposizione impugnata costituirebbe poi una previsione di dettaglio, sicché non potrebbe trovare fondamento nella potestà legislativa concorrente dello Stato. Essa quindi si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost., con riguardo sia al corretto esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e alla garanzia dei LEA, sia alla competenza regionale in materia di tutela della salute e organizzazione dei sistemi sanitari, nonché con gli artt. 118 e 119 Cost.

1.2.3.- Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che nessuna forma di intesa è prevista al riguardo.

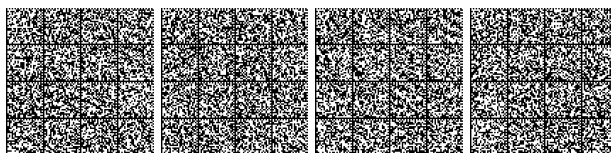
1.3.- La ricorrente impugna poi il medesimo art. 9-ter, comma 1, alla lettera *b*), anche nel suo raccordo attuativo con i commi 8 e 9, laddove esso obbligherebbe parimenti in via generale e indiscriminata gli enti del Servizio sanitario nazionale (da ora anche SSN), ovvero senza la preventiva definizione di standard di efficienza da assumere a parametro, a proporre, ai fornitori di dispositivi medici, «una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto stesso».

1.4.- Con riguardo ai successivi commi 2 e 3 del medesimo art. 9-ter, espone la Regione Veneto che l'art. 9-ter, comma 2, prevede che le «disposizioni di cui alla lettera *a*) del comma 1 si applicano anche ai contratti per acquisti dei beni e servizi previsti dalle concessioni di lavori pubblici, dalla finanza di progetto, dalla locazione finanziaria di opere pubbliche e dal contratto di disponibilità di cui, rispettivamente, agli articoli 142 e seguenti, 153, 160- bis e 160-ter» del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

L'art. 9-ter, comma 3, nel declinare l'applicazione delle disposizioni di cui alla lettera *b*) del comma 1, confermerebbe poi, secondo la ricorrente, l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate e si dimostrerebbe esso stesso irragionevole dal momento che pur prevedendo che il Ministero della salute metta «a disposizione delle regioni i prezzi unitari dei dispositivi medici presenti nel sistema informativo sanitario» non ne trarrebbe poi alcuna conseguenza, poiché non farebbe discendere da questa indicazione alcuna deroga all'obbligo comunque generalizzato di rinegoziazione, che resterebbe immutato.

Pertanto, secondo la Regione Veneto, dovrebbero estendersi ai detti commi 2 e 3 dell'art. 9-ter cit. gli stessi motivi di incostituzionalità già enunciati con riferimento all'art. 1, comma 1, lettera *a*), ivi compresa l'identica ripercussione sulle competenze regionali, in merito alla violazione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., dal momento che tali disposizioni stabilirebbero, con una norma che non sarebbe definibile di principio, un obbligo del tutto analogo di praticare un taglio meramente percentuale della spesa nei rispettivi settori senza alcuna indicazione di adeguati parametri di riferimento idonei a distinguere all'interno della stessa, quella efficiente da quella inefficiente.

1.5.- L'art. 9-quater (Riduzione delle prestazioni inappropriate), al comma 1, prevede che con decreto del Ministro della salute, «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (da ora, anche: Conferenza Stato-Regioni), siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. Al comma 2 si stabilisce poi che le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale di





cui al comma 1 sono a totale carico dell'assistito; al comma 4 si prevede che gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni e alle indicazioni del suddetto decreto ministeriale. Al comma 5 si dispone poi che in caso di comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale, l'ente adotti nei confronti del medico prescrittore una riduzione del trattamento economico accessorio e nei confronti del medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, una riduzione delle quote variabili dell'accordo collettivo nazionale di lavoro e dell'accordo integrativo regionale. Il comma 6, infine, prevede che la mancata adozione, da parte dell'ente del Servizio sanitario nazionale, dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporti la responsabilità del direttore generale e sia valutata ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assegnati al medesimo dalla Regione.

Tali disposizioni, secondo la ricorrente, sarebbero lesive della garanzia del diritto costituzionale alla salute e invasive delle competenze regionali, in quanto, da un lato stabilirebbero un regime gravemente sanzionatorio per i medici del servizio sanitario regionale, ma, dall'altro, non compenserebbero questa previsione con una adeguata revisione del regime di responsabilità civile e penale degli stessi, non ancora adeguatamente affrontata dal legislatore.

Secondo la Regione Veneto la modalità adottata dalla norma impugnata per risolvere il problema dei costi generati dalla cosiddetta medicina difensiva apparirebbe lesiva dei principi di proporzionalità e ragionevolezza: rimettendo ad un decreto ministeriale la definizione di ciò che debba ritenersi appropriato o meno, determinerebbe una grave incertezza prodotta dalla pretesa di sostituire la valutazione del medico del caso concreto con una complicata interpretazione frutto di un sistema burocratico generalizzato.

Tali disposizioni, secondo la Regione ricorrente, violerebbero pertanto il principio di proporzionalità e di buon andamento di cui agli artt. 3, 32 e 97 Cost., sia sotto il profilo della connessione razionale tra i mezzi predisposti e i fini che si intendono perseguire, addirittura con il rischio di aggravamento del problema economico complessivo, sia sotto il profilo della verifica della necessità, in quanto la soluzione prescelta non consentirebbe di ottenere l'obiettivo prefissato con il minor sacrificio possibile di altri diritti costituzionalmente protetti. Tali violazioni ridonderebbero poi in una lesione delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione in tema di tutela della salute e organizzazione del sistema sanitario ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., anche autonomamente considerati.

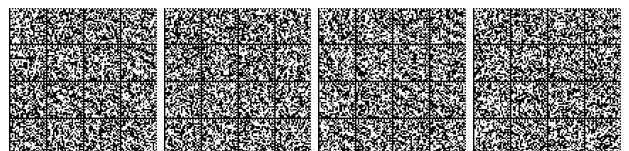
Inoltre, prosegue la ricorrente, sarebbe altresì violato l'art. 117, terzo comma, Cost. laddove si stabilisce, nell'art. 9-*quater*, comma 1, che le condizioni di erogabilità sono definite con un mero decreto ministeriale (è richiamata la sentenza n. 125 del 2015).

1.6.- L'art. 9-*quater*, comma 7, impone che le Regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale ridefiniscano i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e, per l'anno 2015 obbliga a rideterminare il valore dei relativi contratti «in modo da ridurre la spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale complessiva annua da privato accreditato, di almeno l'1 per cento del valore complessivo della relativa spesa consuntivata per l'anno 2014».

Secondo la Regione Veneto anche in questo caso, stabilendo un obbligo di riduzione della spesa in modo generale e indiscriminato, senza alcuna istruttoria e senza il riferimento di alcuno standard di efficienza utilizzabile come parametro, detta disposizione si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità ex art. 3 Cost., nonché con gli artt. 5, 117, secondo e terzo comma, Cost. riguardo al corretto esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e alla garanzia dei LEA, nonché con gli artt. 118 e 119 Cost., e con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui agli artt. 32 e 97 Cost., la cui lesione ridonderebbe sulle competenze costituzionali garantite alla Regione in materia di organizzazione sanitaria indebitamente compromesse. Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto nessuna forma di intesa viene prevista al riguardo.

1.7.- L'art. 9-*septies* (Rideterminazione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale) al comma 1 stabilisce che: «1. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e successive modificazioni, e in attuazione di quanto stabilito dalla lettera «E» dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 26 febbraio 2015 e dall'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 2 luglio 2015, nonché dagli articoli da 9-*bis* a 9-*sexties* del presente decreto, il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, come stabilito dall'articolo 1, comma 556, della l. n. 190 del 2014, è ridotto dell'importo di 2.352 milioni di euro a decorrere dal 2015».

Secondo la Regione Veneto la suddetta disposizione ridurrebbe in via permanente, senza quindi alcuna limitazione temporale, il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, nella misura di 2.352 milioni di euro a decorrere dal 2015. Tale disposizione, si prosegue, costituisce l'esito finale previsto dalle disposizioni e dal procedimento introdotto, modificando il comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014.



Il “taglio” si realizzerebbe principalmente attraverso l’applicazione delle misure di riduzione della spesa imposte dagli articoli da 9-ter a 9-quinquies dello stesso d.l. n. 78 del 2015 che costituirebbero una misura meramente lineare, in percentuale rispetto alla spesa storica, e quindi con modalità generalizzate e indiscriminate.

Secondo la ricorrente non sarebbe quindi previsto nessun adeguato criterio di razionalizzazione della distribuzione di tale riduzione, che pertanto si presterebbe a incidere in modo indiscriminato tanto sulle realtà efficienti, dove minima sarebbe la possibilità di razionalizzazione della spesa, quanto su quelle inefficienti, dove invece vi sarebbe una elevata possibilità di razionalizzazione. Tale misura inoltre prescinderebbe completamente dall’applicazione del criterio dei costi standard.

Rammenta la Regione Veneto che la Corte ha già affermato l’incostituzionalità di misure restrittive in riferimento alle Regioni ordinarie, alle Province ed ai Comuni che non indicavano un termine finale di operatività (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012).

Nel caso di specie, diversamente, le norme impugnate sarebbero costituite da un insieme di tagli meramente lineari alla spesa sanitaria, senza che sia definito alcun criterio effettivo di sostanziale riforma del comparto, e da misure che assumerebbero un carattere permanente.

Di qui, secondo la ricorrente, deriverebbe il contrasto con gli articoli 3, 5, 32, 97 Cost., che ridonderebbe in una violazione delle competenze regionali indebitamente comprese di cui agli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., anche autonomamente considerati, e del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

Infine, secondo la Regione Veneto, oltre che con i parametri già invocati, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con quanto dispongono l’art. 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l’art. 11 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali) della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto tali disposizioni rafforzerebbero, perlomeno in via di principio e pur nella dinamica dell’equilibrio di bilancio, l’impegno della Repubblica nella garanzia dei livelli essenziali, riconosciuti come imprescindibile livello di garanzia dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà, mentre la disposizione impugnata, producendo una riduzione del finanziamento del servizio sanitario, non terrebbe in alcuna considerazione il problema della adeguata garanzia dei LEA.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, deducendo l’infondatezza del ricorso.

2.1.- Sostiene il Presidente del Consiglio dei ministri che tutti gli argomenti svolti dalla ricorrente, considerati separatamente e nel loro insieme, sarebbero «del tutto irrilevanti ai fini della affermata illegittimità delle norme impugnate, attenendo tutte a considerazioni e valutazioni di carattere politico, non congruenti ai fini della denunciata illegittimità costituzionale delle norme richiamate».

Dal punto di vista della supposta ed eventuale illegittimità costituzionale, quello che rilevarebbe sarebbe piuttosto che la riduzione delle risorse assegnate alle Regioni per il 2015 sia stata a sua volta oggetto di intese sancite tra Stato e Regioni nelle Conferenze Stato-Regioni del 26 febbraio e del 2 luglio 2015. Non avrebbe quindi nessuna rilevanza che, come sostiene la ricorrente, questa intesa sia stata, sia pure per mera ipotesi, obbligata per le Regioni, perché messe di fronte a un’alternativa che avrebbe comportato una riduzione molto superiore per la spesa extra sanitaria.

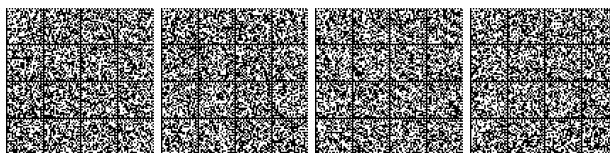
Ciò che conta, si prosegue, sarebbe invece che le Regioni hanno sancito l’intesa, e per di più, come riconosce la stessa ricorrente, lo abbiano fatto compiendo una scelta consapevole e ragionata tra diverse alternative possibili, specificamente individuate dallo Stato.

Evidenzia la difesa statale inoltre che, con le intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, le Regioni avrebbero mostrato di accettare e condividere la scelta fatta dallo Stato, facendosi così anch’esse carico della necessità di contenere la spesa pubblica.

Pertanto, in presenza dell’elemento formale e sostanziale delle intese sancite, che caratterizza le modalità con le quali sono state decise le riduzioni di risorse per l’anno 2015, verrebbero «con tutta evidenza a cadere le considerazioni, in prevalenza di natura meramente politica, svolte con riferimento ai lavori di alcune Commissioni Parlamentari e alla richiamata deliberazione della Corte dei Conti».

Osserva inoltre la difesa erariale che, nel caso in esame, si tratterebbe di una riduzione di risorse rispetto a quanto previsto per il 2015 dal Patto per la salute 2014-2016, approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 10 luglio 2014, riduzione che riguarda la spesa sanitaria regionale nel suo complesso e non singole specifiche attività oggetto di tagli lineari.

2.2.- Con riguardo alle censure rivolte all’art. 9-ter, comma 1, lettera a), commi 4 e 5, del d.l. n. 78 del 2015, osserva la difesa erariale che l’obiettivo imposto dall’art. 9-ter, comma 1, lettera a), sarebbe quello di ottenere la riduzione, su base annua, del 5 per cento complessivo dei contratti in essere. Pertanto, gli enti del Servizio sanitario



nazionale disporrebbero di ampio margine di scelta per conseguire la riduzione degli oneri contrattuali, fermo restando soltanto che la riduzione complessiva della spesa su base annua debba essere non inferiore al 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere. Non vi sarebbe ragione, dunque, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, di invocare i tagli lineari o la compressione dell'autonomia regionale di organizzazione dei servizi, che diversamente resterebbe del tutto affidata a ciascun ente del Servizio sanitario nazionale, fermo il raggiungimento del predetto risultato. Inoltre, l'obiettivo che l'ente deve raggiungere sarebbe quello della riduzione complessiva della spesa su base annua, e non necessariamente rispetto a ciascun singolo contratto.

2.3.- Con riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 9-ter, comma 1, lettera b), e dei successivi commi 2, 3, 8 e 9 del d.l. n. 78 del 2015, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che le norme impugnate si basano tutte sulla previsione che il Ministero della salute individui con decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le condizioni di erogabilità e di appropriatezza delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.

Evidenzia che l'art. 9-quater, comma 5, prevede che, in caso di comportamento del personale medico non conforme alle indicazioni del decreto di cui al comma 1, l'ente richieda al medico prescrittore le ragioni della mancata osservanza delle predette indicazioni e prescrizioni. Solo nel caso di «mancata risposta o giustificazioni insufficienti», l'ente deve adottare i provvedimenti di sua competenza.

Sarebbe quindi del tutto evidente che il decreto del Ministro fissa condizioni e modalità che non saranno in ogni caso strettamente vincolanti per il medico. Questi, infatti, potrebbe sempre adottare un comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale. Ciò, ovviamente, sempre che sussistano giustificazioni sufficienti che consentano al medico di dare esauriente e soddisfacente risposta all'ente nel momento in cui questo, come è tenuto a fare in base al comma 5, gli chieda conto del suo comportamento. Solo nel caso in cui le risposte del medico manchino e le ragioni e giustificazioni addotte siano considerate insufficienti, l'ente potrà procedere a comminare le sanzioni previste. Conclusivamente, comportamenti del medico difforni da quelli stabiliti nel decreto ministeriale saranno pertanto tollerati ogni volta che questi si fondino su cause e giustificazioni adeguate, ovviamente con riferimento al caso trattato e alle specifiche esigenze di cura che questo può presentare.

Non ci si troverebbe di fronte quindi ad una ipotesi di irragionevolezza o di mancanza di proporzionalità, né sarebbe sostenibile che la norma leda l'autonomia e responsabilità del medico.

2.3.1.- Infine, quanto alla censura che la norma, impernandosi tutta sul decreto ministeriale di cui al punto 1, lederebbe l'autonomia regionale perché andrebbe ben oltre i principi fondamentali, osserva innanzitutto il Presidente del Consiglio dei ministri che la Corte Costituzionale avrebbe più volte affermato la legittimità, ex art. 119 Cost., di misure, anche a carattere prescrittivo, quando sia in gioco la tenuta finanziaria del sistema.

In secondo luogo rileva che, nel caso in questione, tutta la normativa esaminata, altro non sarebbe che l'attuazione di un principio fondamentale, non esplicitato ma chiaramente sotteso a tutto il complesso normativo: quello di adottare criteri adeguati a contenere la spesa sanitaria anche sotto il profilo di eventuali prestazioni mediche non necessarie. Principio questo che, proprio perché fondato più sull'art. 119 Cost., come interpretato dalla Corte Costituzionale, che non sull'art. 117, comma terzo, Cost., sarebbe in questo caso del tutto rispettato.

2.4.- Con riferimento poi alla specifica censura diretta verso l'art. 9-quater, comma 7, osserva la difesa erariale che i motivi di doglianza sono analoghi a quelli di cui al punto precedente e consistono essenzialmente nel fatto che esso recherebbe dei tagli lineari e che si imporrebbe un obbligo di riduzione della spesa senza alcuna istruttoria e senza riferimento agli standard di efficienza.

Anche in questo caso, tuttavia, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri il ricorso sarebbe del tutto infondato.

Si osserva innanzi tutto che la richiesta di riduzione di spesa nulla avrebbe a che vedere col concetto di tagli lineari. Secondariamente, si evidenzia che l'ente dovrebbe in effetti ridefinire i tetti di spesa annui per questo tipo di assistenza, ma si tratterebbe di tetti finalizzati comunque a ottenere una riduzione complessiva della spesa pari all'uno per cento dell'anno precedente. Di conseguenza, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le modalità con le quali ciascun ente sanitario deciderà di operare ai fini di ottenere tale risultato dovranno necessariamente muovere da una prima fase di generalizzata richiesta a tutti gli erogatori del servizio di una rinegoziazione dei rispettivi contratti. Tuttavia, potranno essere adottati modalità e criteri anche notevolmente diversi da ente a ente, purché sia garantito il raggiungimento complessivo della riduzione dell'1 per cento annuo.

2.5.- Infine, con riguardo alla impugnazione dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, osserva la difesa statale che le motivazioni contenute nel prosieguo del ricorso riguardano in realtà unicamente il comma 1.



Deduce in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che non ci si troverebbe di fronte a tagli lineari, ma si tratterebbe di una riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, come esattamente recita il comma 1 dell'art. 9-septies.

Rammenta che tale disposizione riproduce il contenuto delle due intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, con le quali le Regioni hanno formalizzato il loro consenso con lo strumento dell'intesa previsto dalla disciplina in materia e dunque dotate del valore giuridico proprio di questi atti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la contestata riduzione è relativa al finanziamento previsto dal Patto per la salute rispetto al 2015, mentre il Patto stesso ha durata triennale e può essere modificato, di intesa tra Stato e Regioni, di anno in anno. Sarebbe dunque del tutto evidente che la riduzione di cui al comma 1, anche se prevista a decorrere dal 2015, riguarderebbe solo il 2015. Spetterebbe quindi alla legge di stabilità 2016, sentite le Regioni in Conferenza permanente e acquisitane l'intesa, definire se il livello di contributo dello Stato sarà pari a quello previsto nel Piano delle salute per il 2016 o sarà anch'esso ridotto (o aumentato) ed in che misura.

3.- In vista dell'udienza pubblica hanno depositato memorie sia la Regione Veneto che il Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- La Regione Veneto, in replica alla deduzione erariale secondo la quale nel ricorso sarebbero state introdotte motivazioni di ordine politico, obietta che la ricorrente ha inteso sottoporre alla Corte la questione se il legislatore sia libero di ignorare le priorità costituzionali, destinando le risorse (disponibili altrove) ad obiettivi che la Costituzione non impone e possa dunque sacrificare diritti fondamentali - come quelli che attengono alla sanità - ad interessi di natura diversa (è richiamata la sentenza n. 275 del 2016).

Né, secondo la ricorrente, potrebbe valere a discriminare l'intesa raggiunta, che di fatto sarebbe da ritenersi imposta: in mancanza d'intesa lo Stato, infatti, avrebbe esercitato il proprio potere sostitutivo, utilizzandolo, per di più con criteri sussidiari penalizzanti per le Regioni virtuose nella spesa sanitaria ma con un Pil elevato: in sostanza le Regioni non avrebbero avuto alcuna possibilità di evitare il taglio imposto dallo Stato sulla spesa sanitaria.

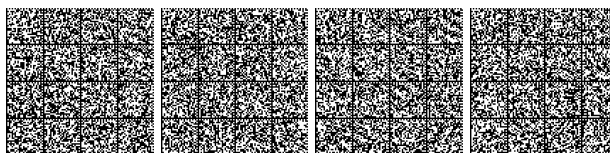
In merito alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 9-ter, comma 1, lettera a), e dei commi 4 e 5 del d.l. n. 78 del 2015, evidenzia la Regione Veneto che tali disposizioni si correlano direttamente alla riduzione del concorso statale al finanziamento del Fondo sanitario disposta dall'art. 9-septies, cui sono funzionali. Tale disposizione riconoscerebbe discrezionalità in capo alle Regioni unicamente nella scelta tra la riduzione dei prezzi unitari di fornitura e quella dei volumi di acquisto.

Ne deriverebbe quindi che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. si ripercuoterebbe sull'autonomia legislativa, organizzativa e amministrativa costituzionalmente riconosciuta alla Regione dagli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., incidendo indebitamente sulle determinazioni regionali in materia di «organizzazione sanitaria», costrette ad una misura di razionamento della spesa che non risponderebbe ad un criterio di efficientamento della stessa, non avendo previsto, il legislatore statale, alcun parametro utile al riguardo, limitandosi piuttosto a imporre una dettagliata misura di razionamento delle forniture.

Con riguardo ai commi 4 e 5 dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, osserva la ricorrente che se da un lato è pur vero che il comma 4 in questione prevede una facoltà e non un obbligo di recesso in capo agli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'altro esso deve essere letto in combinato disposto con il successivo art. 9-septies. Quest'ultimo dispone una riduzione permanente del concorso statale al finanziamento del Fondo sanitario, di cui le riduzioni del valore complessivo dei contratti in essere rappresenterebbero, evidentemente, il logico presupposto, non lasciando alcuno spazio di manovra se non quello di rinegoziare tali contratti, con inevitabili ripercussioni sull'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria.

Con riguardo alle censure rivolte all'articolo 9-ter, comma 1, lettera b), commi 2, 3, 8 e 9 del d.l. n. 78 del 2015, osserva che nessuna considerazione sostanziale sarebbe stata svolta dalla memoria di costituzione dell'Avvocatura dello Stato. Secondo la ricorrente si tratterebbe di un complesso normativo che introduce una disposizione di dettaglio nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute; che non lascia alcuno spazio significativo all'autonomia regionale, a differenza di quanto dovrebbero prevedere le norme statali di coordinamento della finanza pubblica, e che risulta altresì privo del requisito della transitorietà. Si tratterebbe di una misura di razionamento della spesa che non risponderebbe a un criterio di efficientamento della stessa, dal momento che le norme impugnate, pur prevedendo che il Ministero della salute metta a disposizione delle Regioni i prezzi unitari dei dispositivi medici presenti nel sistema informativo sanitario, non ne trarrebbe poi alcuna conseguenza operativa rispetto all'obbligo comunque generalizzato di rinegoziazione che grava indistintamente sulle Regioni.

In relazione all'impugnativa dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7 del d.l. n. 78 del 2015, obietta la Regione Veneto che la struttura delle disposizioni impugnate, sottoponendo il medico al rischio sanzionatorio qualora si discosti dalle indicazioni dell'emanando decreto ministeriale, determinerebbe una grave alterazione del rapporto tra medico e





paziente ed esporrebbe il sistema sanitario regionale a un pesante vulnus al diritto costituzionale alla salute. Sarebbe invece rimessa alla mera discrezionalità amministrativa il giudizio sulla sufficiente motivazione fornita dal medico nel discostarsi da quanto stabilito nel predetto d.m. (e quindi sulla punibilità dello stesso). Proprio l'argomentazione dell'Avvocatura dello Stato confermerebbe la suddetta violazione, dimostrando che l'adeguatezza delle giustificazioni, la valutazione del caso trattato e delle specifiche esigenze di cura sarebbero infatti rimesse dalle disposizioni impugnate, e quindi, in ultima battuta, all'ente - ed alla sua struttura burocratica - e non più al medico.

Richiama altresì quanto affermato dalla Corte secondo la quale «in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)», (sentenza n. 151 del 2009, punto 6.1 del Considerato in diritto; in senso conforme anche sentenza n. 162 del 2014). Questa relazione tra medico e paziente, che viene normalmente descritta in termini di "alleanza terapeutica", avrebbe necessariamente una connotazione irripetibile e focalizzata imprescindibilmente sulla tutela della salute: «la nozione di patologia, anche psichica, la sua incidenza sul diritto alla salute e l'esistenza di pratiche terapeutiche idonee a tutelarla vanno accertate alla luce delle valutazioni riservate alla scienza medica, ferma la necessità di verificare che la relativa scelta non si ponga in contrasto con interessi di pari rango» (sentenza n. 162 del 2014, punto 7 del Considerato in diritto). Inoltre, le scelte relative a tutti i trattamenti medici, salvo il necessario consenso informato, devono essere lasciate «alla discrezionalità del medico, che è il depositario del sapere tecnico del caso concreto» (sentenza n. 151 del 2009, punto 5.2, del Considerato in diritto). Le norme censurate, al contrario, avocherebbero a scelte già effettuate in sede di decretazione ministeriale, la discrezionalità che dovrebbe essere propria della decisione medica, impedendole di svilupparsi linearmente all'interno della relazione con il paziente. Esse trasformerebbero dunque un approccio che la Corte prescrive come indispensabilmente concreto, perché focalizzato sulla salute del paziente, in una disciplina generale dominata da preoccupazioni di natura meramente finanziaria.

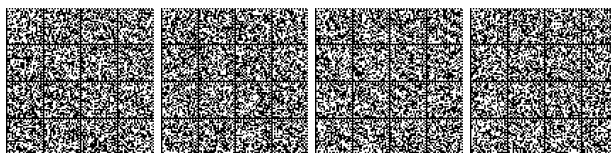
Tali violazioni ridonderebbero in una lesione, anche diretta, delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione in tema di tutela della salute e organizzazione del sistema sanitario ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dal momento che si impongono agli enti del servizio sanitario regionale, a presidio degli interessi finanziari statali, una serie di azioni amministrative che non solo incidono sull'"alleanza terapeutica" tra medico e paziente ma che espongono altresì le strutture regionali a richieste di risarcimento, compromettendo l'impegno regionale ad erogare un servizio sanitario a favore della tutela della salute.

Con riferimento alle censure mosse nel ricorso riguardo all'art. 9-*quater*, comma 7, evidenzia la ricorrente che la disposizione impugnata, ricollegandosi alla riduzione permanente del concorso statale al livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale stabilita dal comma 1 dell'art. 9-*septies*, introdurrebbe una misura altrettanto permanente di riduzione (pari per l'anno 2015 almeno all'1 per cento della spesa consuntivata per l'anno 2014) della spesa regionale relativa agli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale. Essa inoltre prescinderebbe da ogni istruttoria sui livelli regionali di tale spesa al fine di verificare la appropriatezza della stessa e dunque non considererebbe i forti divari regionali esistenti al riguardo. La Regione si troverebbe costretta a dover rinegoziare i contratti con gli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Con riferimento alle disposizioni censurate di cui all'art. 9-*septies*, osserva che le misure censurate hanno, per struttura e tono normativo, un'applicazione che si estenderebbe indefinitamente: non si evincerebbe affatto dal testo normativo che esse si applichino solo per il 2015. Ognuna delle disposizioni di riduzione della spesa richiamate dalla disposizione impugnata avrebbe quindi un carattere non transitorio.

Inoltre, la norma impugnata farebbe riferimento al «livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, come stabilito dall'articolo 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Essa non sarebbe quindi relativa, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, solo all'anno 2015, ma perlomeno concernerebbe anche il livello di finanziamento dell'anno 2016, dal momento che il citato art. 1, comma 556, riguardava non solo il 2015, ma anche il 2016. La riduzione del Fondo sanitario disposta dalla norma impugnata, poi, continuerebbe ad esplicare effetti: essa avrebbe investito la determinazione del Fondo sanitario per il 2016, il 2017, il 2018 e il 2019, dal momento che con l'art. 1, comma 392, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), lo Stato avrebbe rideterminato unilateralmente l'ammontare del suddetto Fondo in 113.000 milioni di euro per il 2017, 114.000 milioni di euro per il 2018 e 115.000 milioni di euro per il 2019.

In merito all'obiezione erariale che in questo caso non ci si troverebbe di fronte a tagli lineari, ma a una riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, come recita il comma 1 dell'art. 9-*septies*, e che tale disposizione riproduce il contenuto delle due intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, replica la Regione Veneto di non ignorare che nella sentenza n. 141 del 2016 la Corte Costituzionale ha rilevato che il mancato inserimento, nella



disposizione censurata, di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, non consente di desumere ostacoli all'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autocoordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una "spesa inefficiente". Tuttavia, rispetto a tali precisazioni, obietta la ricorrente che il criterio dei costi standard, seppure previsto dagli artt. da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011 per la determinazione e il riparto del fondo sanitario nazionale, non ha ricevuto alcuna considerazione; inoltre osserva che il criterio sussidiario stabilito dallo Stato, in caso di mancata intesa, penalizza le Regioni con un PIL più elevato, che coincidono con quelle più efficienti (le cosiddette Regioni benchmark) che avrebbero interesse all'applicazione del suddetto criterio dei costi standard.

Sarebbe, quindi, proprio in riferimento alle affermazioni contenute nella sentenza n. 141 del 2016, che si porrebbe la questione se sia legittimo per lo Stato prescindere definitivamente dai costi standard, posto che di fatto non sono stati utilizzati né come criterio principale, né come criterio sussidiario, evitando di «onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una spesa inefficiente», nel momento in cui dispone, con la norma impugnata, la riduzione del finanziamento del Fondo sanitario nazionale.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella propria memoria, osserva che le disposizioni legislative impugnate dalla Regione ricorrente sono volte a razionalizzare e a rendere efficiente la spesa prevista per il Servizio sanitario nazionale. Si tratterebbe, in particolare, di disposizioni introdotte nell'ordinamento dal legislatore statale a seguito dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 10 luglio 2014 (ove è stata siglata l'intesa sul nuovo Patto per la salute per il triennio 2014-2016), e a seguito altresì delle successive intese sancite tra Stato e Regioni nelle Conferenze permanenti del 26 febbraio e del 2 luglio 2015.

Fa presente che proprio l'art. 26 del d.lgs. n. 68 del 2011 avrebbe precisato che, dal 2013, la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard è fissata tramite intesa, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo del Paese e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria. Ne conseguirebbe che, a fronte di sopravvenute esigenze di finanza pubblica, il Governo potrebbe rideterminare il livello di finanziamento a copertura dei livelli essenziali di assistenza, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza, così come previsto anche dall'art. 1 del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In tale ottica, anche il Patto per la salute per gli anni 2014-2016, siglato dal Governo e dalle Regioni il 10 luglio 2014, nel definire il livello di finanziamento del SSN del predetto triennio (rispettivamente pari a 109.928, 112.062 e 115.444 milioni di euro), all'art. 1, comma 1, dispone che il summenzionato livello è stabilito «salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macro economico».

In proposito, rammenta che già la l. n. 190 del 2014 aveva recepito alcune delle misure contenute nella suddetta intesa, e in particolare all'art. 1, comma 398, ha richiesto alle Regioni di fornire un contributo alla finanza pubblica pari a 4,2 miliardi di euro, rimettendo alle stesse l'onere di individuare gli ambiti di spesa e i relativi importi da recepire con successiva intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni. Tale intesa è intervenuta in data 26 febbraio 2015 e con essa le Regioni hanno indicato in 2.352 milioni di euro il contributo che il settore sanitario avrebbe fornito, in applicazione di quanto previsto dal succitato comma 398 della legge di stabilità 2015. Segnatamente, il punto «E» dell'intesa del 26 febbraio 2015 ha rinviato ad un successivo accordo l'individuazione di misure di razionalizzazione della spesa sanitaria, prevedendo inoltre la possibilità per le Regioni di attuare anche misure alternative di contenimento dei costi.

Ne consegue, quindi, che sarebbero state le stesse Regioni a chiedere al Governo di individuare misure di razionalizzazione della spesa al fine di offrire loro strumenti più efficaci per il contenimento dei costi, tali da rendere sostenibile la riduzione del livello di finanziamento. La successiva intesa contenente tali misure di razionalizzazione della spesa è stata raggiunta il 2 luglio 2015 e le misure concordate sono state recepite dalle disposizioni impugnate dalle ricorrenti.

Secondo la difesa erariale, pertanto, le norme impugnate dalla Regione ricorrente sarebbero state precedute da accordi pattizi, ai quali la stessa Regione non si è sottratta, non risultando avere mai espresso in sede istituzionale il suo esplicito dissenso.

Inoltre, non sarebbero fondate le argomentazioni addotte in merito ad una presunta violazione, da parte del legislatore statale, della normativa sui costi standard e di applicazione di "tagli lineari". Ed invero, questi ultimi si configurano come una riduzione del finanziamento da ripartire tra le Regioni secondo il criterio dei costi standard in relazione ai costi delle Regioni "di riferimento" (benchmark), come individuate dalla procedura del richiamato d.lgs. n. 68 del 2011. Del resto, a fronte dell'impatto economico-finanziario delle misure introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2015,



la corrispondente rideterminazione del livello di finanziamento ordinario non potrebbe che ripartirsi con il medesimo meccanismo di ripartizione del fabbisogno sanitario, individuato dagli artt. 25-30 del citato d.lgs. n. 68 del 2011. Ciò sul presupposto che, in presenza di una rideterminazione del livello di finanziamento, nelle Regioni permangono altri spazi per ottimizzare il sistema sanitario regionale, pur avendo già adottato autonomamente misure di controllo della spesa.

Con riguardo alla rinegoziazione dei contratti di acquisto di beni e servizi e dei dispositivi medici prevista dagli artt. 9-ter e 9-quater, comma 7, del d.l. 78 del 2015, ove si prevede una rinegoziazione dei contratti in essere con gli erogatori privati accreditati delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente che tali misure rappresentano una leva per il contenimento dei costi, richiesta dalle Regioni in sede di accordo pattizio e che esse non si configurano come un obbligo al quale le Regioni devono adempiere, dal momento che, stante la previsione di cui all'art. 9-septies, comma 2, le stesse potrebbero conseguire risparmi anche con misure alternative rispetto a quella in argomento, purché di effetto finanziario equivalente.

Il legislatore statale, dunque, non escluderebbe affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei contratti in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, i contratti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente.

Inoltre, per quanto riguarda specificamente la disposizione dettata dall'art. 9-ter, comma 1, lettera b), osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che essa non produce una modifica del vigente tetto di spesa per i dispositivi medici, ma offre alle Regioni un ulteriore strumento per rispettarlo, in considerazione del fatto che la relativa spesa registrata nel 2014 supera tale tetto di spesa, a livello nazionale, dello 0,8 per cento. Al riguardo, si precisa, la predetta disposizione prevede altresì che il tetto regionale venga normalizzato per tenere conto della diversa composizione pubblico-privata dell'offerta a livello regionale, proprio per valutare più correttamente la spesa sostenuta sul territorio regionale.

Con riguardo alla censura mossa all'art. 9-quater, la difesa erariale ne contesta l'ammissibilità in quanto non illustrerebbe in modo puntuale per quali motivi le disposizioni statali impugnate contrastino con gli artt. 3, 5, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., di cui la ricorrente assumerebbe apoditticamente la violazione, limitandosi a paventare ipotetici rischi, la cui valutazione però sfugge al controllo di legittimità della Corte costituzionale, essendo rimessa all'ambito di discrezionalità di competenza esclusiva del legislatore statale. Secondo la difesa erariale non apparirebbe né irragionevole, né discriminatoria, la scelta di quest'ultimo di rimettere al dicastero competente l'individuazione dei casi e dei modi di erogazione appropriata delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, al di fuori dei quali i relativi oneri economici non possono essere posti a carico del SSN senza un'adeguata apposita giustificazione da parte del medico prescrittore.

D'altronde, si osserva ulteriormente che le condizioni di erogabilità delle prestazioni sanitarie, poiché attengono alla materia dei livelli essenziali di assistenza, appartengono alla competenza del livello centrale e, in considerazione della natura squisitamente tecnico-scientifica delle relative indicazioni (essendo l'efficacia dei percorsi di cura stabilita sulla base di sperimentazioni cliniche e delle evidenze scientifiche), non possono essere influenzate da valutazioni di ordine politico delle amministrazioni regionali, né dalla considerazione che il connesso onere economico ricada sul SSN ovvero sugli utenti. Il settore interessato dall'intervento del legislatore statale sarebbe non solo quello della tutela della salute, ma altresì quello afferente alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Materia, quest'ultima, che l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infine, con riguardo all'impugnazione dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, la difesa statale obietta che ci si troverebbe di fronte non già a tagli lineari ma a una riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, come esattamente recita l'art. 9-septies, comma 1. Né avrebbe alcun senso invocare il mancato rispetto dell'applicazione dei costi standard, anche con riguardo alla denunciata mancanza delle necessarie procedure di leale collaborazione. Rammenta in proposito che questa disposizione riproduce il contenuto delle due intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, con le quali le Regioni hanno sancito il loro consenso nella forma più alta prevista dalla normativa in materia, e cioè con l'Intesa.

4.- La Regione Liguria, con ricorso iscritto al n. 97 del registro ricorsi del 2015, ha impugnato l'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, deducendo la violazione degli artt. artt. 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Premette la ricorrente che l'art. 9-septies, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015, riduce la spesa sanitaria, a partire dall'esercizio in corso, in misura fissa (2.352 milioni di euro) ed in via definitiva, reiterando annualmente il "taglio" delle risorse senza limite di tempo.

Tale riduzione del finanziamento del SSN sarebbe funzionale al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 e sarebbe coordinata con le misure di risparmio e di contenimento della spesa sanitaria disciplinate negli articoli da 9-bis a 9-sexsties richiamati.





La Regione Liguria subirebbe una riduzione di circa sessantacinque milioni di euro, che non troverebbe capienza nei risparmi presumibilmente conseguibili attraverso le misure di contenimento della spesa previste dalle disposizioni di cui agli artt. da 9-bis a 9-sexies, ed i cui effetti potranno eventualmente percepirsi nell'ambito delle annualità successive al 2015, tenuto conto delle tempistiche necessarie per la loro effettiva attuazione.

Pertanto, sostiene la ricorrente che l'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, arrecherebbe un vulnus alla propria autonomia finanziaria, specie sotto il profilo della violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost., anzitutto nella parte in cui dispone una forte riduzione del finanziamento del SSN con effetto immediato e destinato ad incidere sull'esercizio in corso, senza che, peraltro, tale riduzione possa realisticamente essere affrontata attraverso le misure di razionalizzazione e risparmio previste dagli artt. da 9-bis a 9-sexies del medesimo d.l. n. 78 del 2015, anch'essi inseriti in sede di conversione.

Si tratterebbe, secondo la ricorrente, per lo più di misure di non immediata applicazione, subordinate alla previa adozione di decreti ministeriali e di ulteriori intese in sede di Conferenza Stato-Regioni. Esse pertanto sarebbero destinate a produrre effetti "a regime", prevedibilmente, negli esercizi successivi, con grave pregiudizio per l'organizzazione e il buon andamento del servizio sanitario regionale, della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e del principio di integrale finanziamento delle funzioni. Risulterebbe pertanto immediatamente compressa l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione in materia di tutela della salute, in contrasto con il principio di leale collaborazione che avrebbe quanto meno imposto di attendere l'avvio della fase di attuazione dei nuovi meccanismi di risparmio e di contenimento della spesa, al fine di mitigare l'impatto del taglio sull'organizzazione del sistema sanitario.

Evidenzia, al riguardo, la Regione Liguria, che tale riduzione interviene in una fase assai avanzata della programmazione e pianificazione sanitaria, senza che i meccanismi di contenimento della spesa previsti dagli artt. da 9-bis a 9-sexies del d.l. n. 78 del 2015 possano immediatamente produrre i propri effetti, tanto più in presenza di ulteriori disposizioni che aggraverebbero i costi del servizio sanitario.

Più nel dettaglio, la Regione Liguria subirà una riduzione delle risorse da dedicare agli screening ed alle altre attività di prevenzione stimabile, sulla base delle percentuali sopra descritte, in circa 3 milioni di euro. Sulla parte distrettuale - che include la medicina di base, la farmaceutica, la specialistica e l'assistenza territoriale - sono stimabili minori risorse per 33 milioni di euro, a fronte di costi in notevole incremento relativamente ai nuovi farmaci oncologici ed antiepatite. Infine, anche le risorse da destinare all'assistenza ospedaliera (degenza, day hospital, pronto soccorso), secondo la ricorrente subiranno una riduzione stimabile in circa 30 milioni di euro.

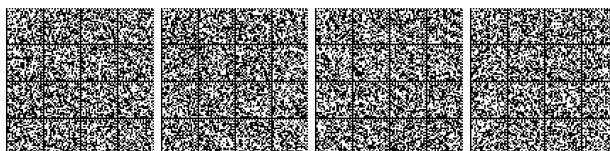
Tale riduzione non soltanto non sarebbe compensata dalle misure di risparmio introdotte contestualmente al taglio contestato, ma sarebbe addirittura aggravata dall'incremento dei costi derivante dall'art. 1, comma 593, della l. n. 190 del 2014, che ha previsto l'istituzione di un fondo per l'acquisto di medicinali innovativi che ammonta ad euro 500 milioni per l'anno 2015, fondo che - si ritiene - sarebbe tuttavia insufficiente rispetto alla spesa effettivamente sostenuta. Per quanto concerne la Regione Liguria il maggior costo a carico del proprio bilancio potrebbe essere stimato in 38,2 milioni di euro.

Da quanto esposto si avrebbe conferma, secondo la ricorrente, che il taglio disposto dalla previsione censurata interferirebbe non soltanto con l'autonomia finanziaria delle Regioni e con l'esercizio delle rispettive competenze legislative ed amministrative, ma anche con l'effettiva capacità del sistema sanitario di assicurare un adeguato livello di tutela del fondamentale diritto alla salute presidiato dall'art. 32 Cost. Richiama in merito documenti parlamentari e della Corte dei conti.

Secondo la ricorrente, pertanto, la complessiva disciplina produrrebbe un taglio secco e lineare del finanziamento solo apparentemente compensato da risparmi attendibili e certi, scaricando sulle Regioni la responsabilità per la garanzia dei LEA ipotizzando «misure alternative», ma in realtà aggiuntive, per conseguire - «a tutti i costi», e anche in caso di dimostrata inadeguatezza degli strumenti di cui agli articoli da 9-bis a 9-sexies del d.l. n. 78 del 2015 - l'obiettivo economico-finanziario.

Richiama inoltre la ricorrente ampia giurisprudenza della Corte sulla necessità che anche in presenza di misure di razionalizzazione e contenimento della spesa le autonomie possano continuare a disporre di risorse finanziarie non inadeguate alle proprie funzioni.

Secondo la ricorrente violerebbe, in particolare, il principio di ragionevolezza e di leale cooperazione, oltre che il diritto alla salute, il fatto che il legislatore, nel disporre il taglio in contestazione, si sia totalmente disinteressato della necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, sebbene tale necessità era stata fatta espressamente salva anche dall'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, disposizione (richiamata anche nelle intese raggiunte in sede di conferenza Stato-Regioni) modificativa dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014.





Non risulterebbe secondo la ricorrente, che, nell'introdurre il taglio disposto dall'art. 9-*septies*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015, il legislatore non abbia compiuto alcuna verifica in merito alla possibilità per le Regioni di rispettare i predetti LEA all'esito del taglio operato.

4.1.- La Regione Liguria impugna l'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, deducendo la violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119, e del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., anche sotto il profilo della lesione dell'autonomia finanziaria regionale per violazione del principio di temporaneità della disciplina statale di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa regionale, in quanto le disposizioni impugnate introdurrebbero una misura di riduzione del finanziamento del SSN stabilita una volta per tutte e senza limite di tempo «a decorrere dal 2015».

Secondo la Regione, la disciplina impugnata non consentirebbe di stabilire un termine finale, né di essere interpretata alla stregua di una disciplina transitoria. Richiama la pronuncia n. 79 del 2014, nella quale si ribadisce che «questa Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di “coordinamento della finanza pubblica”, anche nel caso in cui gli “obiettivi di riequilibrio della medesima” tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in un “contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente”, in quanto dette voci corrispondano ad un “importante aggregato della spesa di parte corrente”, come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque “transitorio”, in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007)».

Sotto il profilo in esame, l'art. 9-*septies*, oltre a risultare incompatibile con i principi precisati dalla giurisprudenza costituzionale, sarebbe affetto da profili di irrazionalità, in riferimento anche all'art. 3 Cost., posto che la stessa riduzione sembrerebbe destinata ad essere applicata anche alle annualità successive al 2016, per le quali il livello del finanziamento del SSN non è ancora stato fissato.

Quanto precede dovrebbe indurre ad interpretare in modo conforme a Costituzione l'art. 9-*septies*, nella parte in cui include la locuzione «a decorrere dal 2015», posto che non si comprende come possa razionalmente ipotizzarsi una riduzione in misura fissa (2.352 milioni di euro) di una grandezza (il livello del finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato) non ancora stabilita, né conoscibile, per quanto concerne gli anni successivi al 2016.

La Regione Liguria impugna ulteriormente l'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, per violazione degli artt. 3, 117, 119, e del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., in relazione alla legge n. 42 del 2009, al d.lgs. n. 68 del 2011 ed al Patto per la salute 2014-2016.

Detto articolo violerebbe i parametri costituzionali invocati anche in relazione alla legge n. 42 del 2009 - con particolare riferimento all'art. 2, comma 6, e 8 - ed agli artt. da 25 a 30 del d.lgs. n. 68 del 2011, che individuano quale criterio fondamentale per la razionalizzazione e il contenimento della spesa sanitaria, oltre che di riparto del fondo sanitario nazionale, quello dei costi e dei fabbisogni standard.

Osserva la ricorrente che - in base alla normativa testé richiamata - il finanziamento del sistema sanitario deve essere assicurato sulla base dei costi e dei fabbisogni standard, i quali sono, a loro volta, calcolati nella prospettiva di assicurare il conseguimento dei livelli essenziali di assistenza.

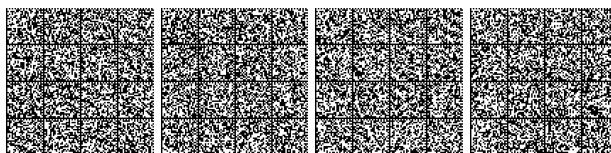
Rispetto a tale sistema, la previsione di un taglio lineare quale quello disposto dalla disposizione censurata per la ricorrente sarebbe assolutamente irragionevole, in quanto esso prescinderebbe completamente non soltanto dalla considerazione dell'adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento dei citati obiettivi, ma anche dalle regole di finanziamento adottate in attuazione dell'art. 119 Cost.

In altri termini, si prosegue, mentre i LEA resterebbero invariati, per effetto del censurato taglio, le Regioni vedrebbero diminuite le risorse disponibili per il loro perseguimento.

Secondo la ricorrente tale intervento inserirebbe, in tal modo, un elemento di intrinseca irragionevolezza nel sistema di finanziamento del SSN, allontanandosi dal percorso tracciato dalla Costituzione e dalle disposizioni di questa attuative per inseguire unicamente contingenti logiche di risparmio.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, evidenzia inoltre la ricorrente che nel Patto per la salute 2014-2016 si sottolinea, all'art. 1, comma 2, la necessità di rivedere e riqualificare i criteri di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 68 del 2011 sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, e si afferma che «la revisione dei criteri non può mettere in discussione il principio dei costi standard».

Al successivo comma 3, si prevede che «nell'ambito delle disponibilità di cui al comma 1», con DPCM adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, «si provvede, entro il 31 dicembre 2014, all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, in attuazione dei principi di equità, innovazione ed appropriatezza e nel rispetto degli equilibri programmati della finanza pubblica», ma, si obietta, tale aggiornamento non sarebbe ancora avvenuto.



Di fondamentale rilievo sarebbe poi quanto convenuto al comma 4, dove si legge che «[i] risparmi derivanti dall'applicazione delle misure contenute nel Patto rimangono nella disponibilità delle singole regioni per finalità sanitarie», e che «si conviene altresì che eventuali risparmi nella gestione del servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangano nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie».

Osserva in proposito la Regione Liguria che la disciplina contenuta nell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe improntata ad una logica del tutto differente, che prescinderebbe totalmente dal percorso di convergenza ai costi ed ai fabbisogni standard sanitari per riproporre un modello di mero taglio lineare di finanziamento del SSN. Richiama la sentenza n. 273 del 2013, secondo la quale (seppure con riferimento al finanziamento del trasporto pubblico locale) «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».

Il meccanismo legislativo censurato, inoltre, a fronte di risparmi previsti come conseguenza (attesa o presunta) dell'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli da 9-bis a 9-sexies, prevederebbe, anziché l'acquisizione delle risorse risparmiate al bilancio della sanità regionale, una corrispondente riduzione delle risorse finanziarie destinate al finanziamento del SSN, ponendosi in violazione del Patto per la salute 2014-2016 e del principio di leale collaborazione.

4.2.- La ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, nel testo introdotto dalla legge n. 125 del 2015, anche per violazione degli artt. 77, 117, 119, 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Evidenza che la disciplina impugnata (introdotta con "maxiemendamento" votato a seguito della posizione, da parte del Governo, della questione di fiducia) sarebbe del tutto eterogenea rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015, cosicché sarebbe evidente il difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impuginate, introdotte dalla legge di conversione (si richiama al riguardo la sentenza n. 32 del 2014).

Secondo la ricorrente sarebbe sintomatica la circostanza che, in sede di conversione, sia stato modificato il titolo del decreto-legge oggetto di conversione, che in precedenza era del seguente tenore: «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali». Alla fine dell'Allegato alla legge di conversione, si stabilisce che «al titolo del decreto-legge sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali"».

4.3.- La ricorrente deduce ulteriormente l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015, nel testo introdotto dalla legge n. 125 del 2015, per violazione degli artt. 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione censurata inciderebbe retroattivamente sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria in relazione al corrente anno, producendo, altresì, un'irragionevole alterazione della programmazione di spesa già operata, costringendo la Regione ad introdurre svariati correttivi in corso di annualità, al fine di tentare di allineare la programmazione della spesa sanitaria per l'anno corrente alla contestata riduzione retroattiva del finanziamento statale.

La disposizione censurata produrrebbe quindi una lesione del principio di affidamento delle Regioni e del principio di proporzionalità di cui agli artt. 3 e 97 Cost., ed inciderebbe illegittimamente sulle competenze legislative e amministrative delle Regioni in materia di sanità previste dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost., compromettendo, altresì, irragionevolmente l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dall'art. 119 Cost.

4.4.- Infine, la Regione Liguria impugna l'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015, nel testo introdotto dalla legge n. 125 del 2015, anche in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, per violazione dell'art. 119 Cost.

Esponde la ricorrente che l'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 ha modificato l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, inserendovi la previsione secondo cui «[p]er gli anni 2015-2018 il contributo delle regioni a statuto ordinario, di cui al primo periodo, è incrementato di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento delle regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. A seguito della predetta intesa sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In assenza di tale intesa entro il predetto termine del 31 gennaio 2015, si applica quanto previsto al secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».



Nel caso di assenza di intesa entro il termine del 31 gennaio 2015 gli importi in questione - giusto il disposto del richiamato secondo periodo dell'art. 46, comma 6 - dovranno essere «assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente» e, in siffatta ipotesi, il taglio comprende anche la spesa sanitaria.

Tale previsione - i cui effetti sull'autonomia finanziaria e sull'esercizio delle competenze regionali si concretizzerebbero, secondo la ricorrente, a seguito dell'introduzione delle disposizioni censurate nella presente sede - risulterebbe illegittima ed irragionevole per violazione dei parametri di cui in rubrica.

Il criterio prefigurato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 per il riparto del taglio in questione realizzerebbe pertanto un effetto perequativo implicito sulla scorta di un criterio che non troverebbe alcuna copertura costituzionale nell'ambito dell'art. 119 Cost.

Nel caso di specie, il criterio di riparto del taglio disposto dalle disposizioni censurate (PIL e popolazione residente), produrrebbe un effetto perequativo in violazione dei criteri previsti dall'art. 119 Cost., che fa, invece, riferimento alla «minore capacità fiscale per abitante».

5.- Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Osserva la difesa erariale che la riduzione delle risorse assegnate alle Regioni per il 2015 (indiscutibilmente significativa rispetto a quanto previsto dal Piano per la salute 2014-2016) è stata a sua volta oggetto di intese sancite tra Stato e Regioni nelle Conferenze del 26 febbraio e del 2 luglio 2015. Né, secondo la difesa erariale, potrebbe assumere rilievo la circostanza che la ricorrente non abbia approvato le previsioni contenute nell'intesa, dal momento che la Conferenza l'avrebbe comunque sancita attraverso una scelta consapevole e ragionata tra diverse alternative possibili, specificamente individuate dallo Stato.

Non sarebbe dunque possibile sostenere che le impugnate disposizioni non sarebbero espressione di leale collaborazione da parte dello Stato, in quanto, con le intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, le Regioni avrebbero mostrato di accettare e condividere la scelta fatta dallo Stato, facendosi così anch'esse carico della necessità di contenere la spesa pubblica, anche mediante la riduzione delle risorse previste, per l'anno 2015, dal Patto per la salute.

Il Presidente del Consiglio dei ministri obietta inoltre che, nel caso in esame, si tratta di una riduzione di risorse rispetto a quanto previsto per il 2015 dal Patto per la salute 2014-2016, che riguarda la spesa sanitaria regionale nel suo complesso e non singole specifiche attività oggetto di tagli lineari. Ed infatti, se le misure contenute negli articoli da 9-bis a 9-sexies del provvedimento in esame sono finalizzate a conseguire i concordati risparmi di spesa, il comma 2 consentirebbe alle Regioni di conseguire l'obiettivo di risparmio anche adottando misure alternative.

Le Regioni avrebbero pertanto la possibilità di provvedere, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie, non essendo previsti strumenti e modalità specifiche per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa.

In relazione alla asserita mancanza di un limite temporale definito di durata della misura restrittiva, osserva, al contrario, il Presidente del Consiglio dei ministri che la misura prevede la riduzione del livello del finanziamento dello Stato al Servizio sanitario nazionale per il 2015. Anche se il Patto per la salute ha durata triennale, esso potrebbe quindi essere modificato, di intesa tra Stato e Regioni, di anno in anno: spetterà quindi alla legge di stabilità 2016, sentite le Regioni in Conferenza Stato-Regioni e acquisitane l'intesa, definire se il livello di contributo dello Stato sarà pari a quello previsto nel Piano delle salute per il 2016 o se sarà modificato (ed in quale misura).

Quanto alla eccepita violazione dell'art. 77 Cost., evidenzia la difesa erariale che, nelle premesse del d.l. n. 78 del 2015, viene esplicitata «la necessità e urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015». A tale ambito andrebbe, pertanto, ricondotta la normativa in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria, seppur ampiamente modificata in sede parlamentare e contenuta agli articoli 9-bis e seguenti del d.l. n. 78 del 2015.

Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri anche l'ulteriore motivo di ricorso - con il quale si sostiene che le norme impugnate inciderebbero in misura significativa sull'esercizio in corso, imponendo una revisione e correzione di impegni già assunti con grave nocumento per l'organizzazione del servizio sanitario - sarebbe infondato, alla luce della già esposta considerazione circa l'avvenuta intesa tra Stato e Regioni.

Osserva inoltre che i richiamati artt. da 9-bis a 9-sexies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbero finalizzati a conseguire consistenti risparmi in ambito sanitario così come concordati tra Stato e Regioni (sono richiamate le intese del 26 febbraio 2015 e del 2 luglio 2015), al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza.



Rammenta che le regole e le modalità volte alla razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria e alla riduzione delle spese territoriali costituiscono piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.

Infine, osserva la difesa erariale che l'ultimo motivo di ricorso sarebbe in realtà diretto contro l'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, sicché sarebbe chiaramente inammissibile in quanto la presunta lesività di tale disposizione dovrebbe farsi risalire al momento della sua entrata in vigore. Ne conseguirebbe che l'omessa impugnazione di tale disposizione non consentirebbe in questa sede di poter formulare la censura dedotta.

6.- Sia la Regione Liguria che la Presidenza del Consiglio dei ministri hanno presentato memorie in vista dell'udienza pubblica.

6.1.- Espone la ricorrente che in dipendenza della ripartizione del "taglio" censurato, la Regione Liguria avrebbe subito una consistente riduzione della contribuzione statale al SSN, dettagliandone le conseguenze subite sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Su tale taglio si sarebbe poi successivamente innestata la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che, all'art. 1, comma 568, ha previsto che «[i]l livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, come stabilito dall'articolo 1, commi 167 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e dall'articolo 9-septies, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, è rideterminato, per l'anno 2016, in 111.000 milioni di euro [...]».

Tale somma è stata ripartita tra le Regioni con l'intesa n. 62 della Conferenza Stato-Regioni del 14 aprile 2016.

Conseguentemente, la riduzione complessiva per l'anno 2016 del fondo sanitario nazionale, rispetto a quanto originariamente previsto dalla legge n. 190 del 2014, ammonta a 4.444 milioni di euro e tanto comporterebbe per la Regione Liguria una contrazione di 124 milioni di euro, sulla base della quota di accesso al fondo di cui alla citata intesa Conferenza Stato Regioni n. 62 del 2016.

Pertanto, tale riduzione verrebbe ad incidere in modo diretto su tutte e tre le macro aree di assistenza sanitaria, riconducibili ai LEA.

Secondo la Regione, inoltre, i nuovi LEA approvati con la nuova intesa tra Stato e Regioni del 7 settembre 2016 avente ad oggetto «Intesa, ai sensi dell'art. 115, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sulla proposta del Ministero della salute di deliberazione CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2016», comporteranno maggiori costi per il SSN, stimati in circa 880 milioni di euro. Sostiene difatti la ricorrente che saranno destinati ad aumentare i costi relativi all'assistenza distrettuale, in particolare per l'inserimento di nuove protesi, e per la prevenzione, a causa dell'introduzione di nuovi vaccini e di nuovi screening.

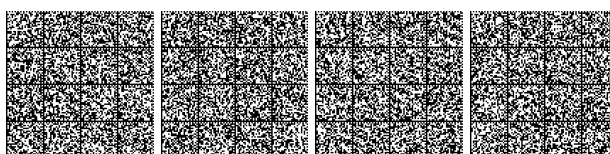
Il taglio disposto dalla previsione censurata al comma 1 sarebbe destinato dunque a interferire non soltanto con l'autonomia finanziaria delle Regioni e con l'esercizio delle rispettive competenze legislative ed amministrative, ma anche con l'effettiva capacità del sistema sanitario di assicurare un adeguato livello di tutela del fondamentale diritto alla salute presidiato dall'art. 32 Cost.

Contesta inoltre la ricorrente quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la Regione, nelle intese richiamate, avrebbe mostrato di accettare e condividere la scelta fatta dallo Stato, in quanto la stessa non avrebbe approvato le previsioni contenute in esse.

Evidenzia la ricorrente che il punto focale della lamentata violazione del principio di leale collaborazione risiederebbe nel fatto che il taglio alla spesa sanitaria è stato disposto, con effetto immediato e destinato ad incidere sull'esercizio in corso, prima che si fosse dato avvio alla fase attuativa dei meccanismi di risparmio di spesa individuati dai citati artt. da 9-bis a 9-sexies. Il sistema esitato dalla Conferenza Stato-Regioni aveva previsto, invece, una attuazione progressiva del quadro di risparmio di spesa sanitaria.

Diversamente, si prosegue, tale programma sarebbe stato invece radicalmente disatteso dallo Stato con l'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015, che avrebbe dato corso al taglio lineare contestato, con efficacia immediata, svuotando di significato il paradigma concertativo delineato dagli artt. da 9-bis a 9-sexies.

Con riguardo alla mancanza di un termine fissato per la riduzione del finanziamento, osserva la Regione Liguria che le considerazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato tenderebbero a confermare la lettura costituzionalmente orientata della norma in questione già proposta nel ricorso introduttivo del presente giudizio di costituzionalità.





Lamenta che il taglio “lineare” non rispetta il criterio fondamentale per la razionalizzazione e il contenimento della spesa sanitaria, oltre che di riparto del fondo sanitario nazionale, quello dei costi e dei fabbisogni standard, calcolati nella prospettiva di assicurare il conseguimento dei livelli essenziali di assistenza.

Nondimeno, secondo la medesima Regione, la pretermissione dei costi standard potrebbe ritenersi giustificata dal fatto che le norme impugnate avrebbero recepito quanto deciso nelle intese, in quanto la medesima non avrebbe aderito alle proposte formulate all’esito delle richiamate conferenze, e comunque osserva che, posto che i “costi standard” costituirebbero un riferimento oggettivo per la razionalizzazione della spesa pubblica, di applicazione generale e di fonte normativa (vengono richiamati gli artt. 2, comma 6, e 8, della legge n. 42 del 2009 e gli artt. da 25 a 30 del d.lgs. n. 68 del 2011), essi non potrebbero essere superabili in sede di intesa Stato-Regioni.

Infine, sebbene la Regione Liguria affermi di essere a conoscenza che questa Corte, con le sentenze n. 65 del 2016 e n. 141 del 2016, ha dichiarato l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento all’art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, intervenuto a modificare l’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, rileva che il vaglio della citata disposizione passi attraverso l’impugnativa dell’art. 9-*septies* del d.l. n. 78 del 2015.

Il fulcro della censura e dell’impugnazione resterebbe quindi il taglio lineare alla spesa sanitaria operata dal citato art. 9-*septies* in sé considerato e con riferimento alla modalità con cui si realizza, ossia l’imputazione dello stesso su ogni singola Regione, in applicazione del meccanismo sostanzialmente perequativo introdotto dall’art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, nel comma 6 dell’art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, ed operante nella fattispecie in forza del richiamo realizzato dall’art. 9-*septies*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015.

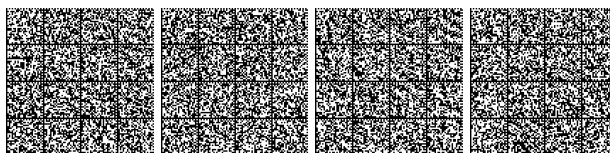
6.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella memoria depositata, rammenta che la disciplina relativa al livello del finanziamento del SSN è stata condivisa negli ultimi quindici anni tra Stato e Regioni, che hanno sottoscritto specifici accordi diretti a definire, nel medio periodo, un quadro finanziario di riferimento coerente con l’erogazione dei LEA.

Laddove, per esigenze di finanza pubblica, è stato necessario modificare quanto condiviso in sede pattizia, il Governo, in accordo con le Regioni, non si sarebbe limitato a rideterminare le risorse finanziarie, ma avrebbe corrispondentemente fornito alle stesse Regioni gli strumenti idonei al contenimento della spesa, sempre nel rispetto dell’erogazione dei LEA, come sarebbe dimostrato dall’approvazione del Patto per la salute 2014-2016, laddove, all’articolo 1, si prevedeva il livello concordato di finanziamento del SSN, salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico.

Tanto dimostrerebbe, secondo lo Stato, che era già espressamente previsto che gli importi definiti nel Patto potessero essere soggetti a revisione. In proposito evidenzia che il Patto per la salute è stato recepito dall’art. 1, comma 556, della legge n. 190 del 2014. L’art. 1, comma 398, della medesima legge prevedeva che le Regioni a statuto ordinario dovessero fornire un contributo alla finanza pubblica pari a 3.452 milioni di euro annui (esteso anche alle Regioni a statuto speciale nei commi successivi, per complessivi 4.000 milioni di euro circa) e stabiliva che gli ambiti di spesa sui quali far gravare il predetto contributo alla finanza pubblica fossero proposti dalle stesse Regioni e recepiti successivamente attraverso una intesa. In attuazione della citata norma, le Regioni hanno autonomamente stabilito che, a valere sui suddetti 4.000 milioni di euro, il contributo del settore sanitario dovesse essere pari a 2.352 milioni di euro, di cui 2.000 milioni di euro a carico delle Regioni a statuto ordinario. Tale decisione è stata recepita attraverso l’intesa del 26.2.2015. La stessa intesa (al punto «E») ha altresì rinviato ad un successivo accordo l’individuazione di specifiche misure di razionalizzazione della spesa sanitaria, tali da garantire economie non inferiori ai predetti 2.352 milioni di euro, prevedendo peraltro la possibilità per le Regioni di attuare anche misure alternative di contenimento dei costi, sempre all’interno del settore sanitario, nel rispetto degli equilibri programmati; la successiva intesa, contenente le misure di razionalizzazione della spesa, è stata raggiunta il 2 luglio 2015 e tali misure sono state recepite dalla legge n. 125 del 2015, di conversione del d.l. n. 78 del 2015, impugnato dalla ricorrente con riferimento all’art. 9-*septies*, commi 1 e 2.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, alla luce dei provvedimenti sopra riportati, apparirebbe quindi evidente che l’entità della riduzione del finanziamento del SSN sia stata individuata dalle Regioni (e non dal Governo), le quali l’avrebbero valutata sostenibile.

Precisa inoltre la difesa erariale che l’importo della riduzione è stato definito ad inizio del 2015, al fine di consentire tempestivamente alle stesse Regioni una programmazione coerente con le risorse rideterminate. Le stesse Regioni, infatti, hanno espressamente sostenuto (punto G.2 dell’intesa del 2 luglio 2015) di avere posto in essere sin dal mese di febbraio misure di «contenimento ed efficientamento della dinamica della spesa dei propri SSR».



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 97 del 2015, la Regione Liguria ha impugnato l'art 9-septies, commi 1 e 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in riferimento agli artt. 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119 - anche in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 95 del 2015 la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché all'art. 5, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.- Secondo la Regione Liguria il comma 1 dell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 ridurrebbe la spesa sanitaria, a partire dall'esercizio in corso, in una misura fissa (2.352 milioni di euro) e in via definitiva, prevedendo l'applicazione annuale del "taglio" di spesa senza limite di tempo.

La Regione Liguria subirebbe dalla disposizione censurata una riduzione di circa sessantacinque milioni di euro, che non troverebbe corrispondenza nei risparmi presumibilmente conseguibili nel medesimo periodo di applicazione della prescritta riduzione, e ciò lederebbe contestualmente il principio di ragionevolezza, il diritto alla salute degli utenti del servizio sanitario regionale e l'autonomia regionale, conculcata dall'impossibilità di organizzare in modo appropriato detto servizio.

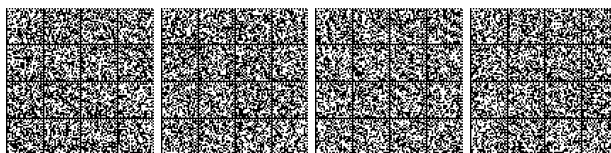
Peraltro, la disciplina impugnata sarebbe attuativa dell'intesa del 2 luglio 2015, alla quale la Regione Liguria non avrebbe partecipato. Di conseguenza, non avrebbe assunto alcun obbligo applicativo della predetta intesa, raggiunta in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (da ora, anche Conferenza Stato-Regioni).

Le disposizioni impuginate sarebbero poi in contrasto con l'art. 77 Cost. in ragione della loro eterogeneità rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015. Sarebbe evidente il «difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impuginate, introdotte dalla legge di conversione». Secondo la ricorrente, la ridondanza della violazione dell'art. 77 Cost. sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali sarebbe patente, trattandosi di un "maxiemendamento" diretto ad incidere con effetto immediato ed a tempo indeterminato sull'autonomia finanziaria e sulle competenze in materia di tutela della salute e di organizzazione sanitaria della Regione Liguria.

L'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 violerebbe gli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119, 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione anche sotto il profilo della lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, essendo in contrasto col carattere di temporaneità nella disciplina statale di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa regionale. Ciò in quanto le disposizioni impuginate introdurrebbero una misura di riduzione del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) senza limite di tempo «a decorrere dal 2015».

Le disposizioni impuginate sarebbero inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto - non presentando un termine finale di applicazione e non avendo i caratteri di una disciplina transitoria - lederebbero in via definitiva e strutturale l'autonomia della Regione.

L'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 comporterebbe altresì la violazione degli artt. 3, 117, 119, 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) ed al Patto per la salute 2014 - 2016. Infatti, la legge n. 42 del 2009, in quanto attuativa dell'art. 119 Cost. - in particolare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria e della garanzia dei principi di solidarietà e di coesione sociale - in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica, prevederebbe agli artt. 2, comma 6, e 8, attraverso gli artt. da 25 a 30 del d.lgs. n. 68 del 2011, il criterio fondamentale - per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa sanitaria ed il riparto del fondo sanitario nazionale - dei costi e dei fabbisogni standard. La previsione di un taglio lineare, quale quello disposto dalla disposizione censurata, sarebbe assolutamente irragionevole, in quanto prescinderebbe completamente non soltanto dalla considerazione dell'adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento degli obiettivi prestabiliti, ma anche dalle regole di finanziamento adottate in attuazione dei predetti artt. 117 e 119 Cost.



Inoltre, i livelli essenziali di assistenza (LEA) resterebbero invariati mentre le risorse disponibili per il loro fabbisogno complessivo sarebbero drasticamente diminuite per effetto della dedotta riduzione. La disciplina contenuta nell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe improntata ad una logica che prescinderebbe totalmente dal percorso di convergenza verso i costi ed i fabbisogni standard sanitari, proponendo un modello di mero taglio lineare del finanziamento del SSN. Ne risulterebbe, sotto gli evocati profili, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il meccanismo legislativo censurato, inoltre, disporrebbe che i risparmi attesi o presunti derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. da 9-bis a 9-sexies del medesimo decreto, anziché essere destinati alle Regioni per finalità sanitarie, siano acquisiti al bilancio statale, in evidente violazione del Patto per la salute 2014-2016 e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione. Incidendo retroattivamente sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria, detta disposizione produrrebbe una irragionevole alterazione della programmazione di spesa già operata e costringerebbe la ricorrente ad introdurre correttivi in corso di anno per tentare di riallineare la programmazione della spesa sanitaria alla riduzione retroattiva del finanziamento statale. La disposizione censurata produrrebbe una lesione del principio di affidamento delle Regioni e del principio di proporzionalità (artt. 3 e 97 Cost.) ed inciderebbe illegittimamente sulle competenze legislative ed amministrative delle Regioni in materia di sanità (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.), compromettendo irragionevolmente l'autonomia finanziaria loro riconosciuta dall'art. 119 Cost.

Infine, la Regione Liguria ha impugnato la medesima disposizione in riferimento all'art. 119 Cost., in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014. Quest'ultima norma, modificando il comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, stabilisce che, in caso di assenza di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 gennaio 2015, i tagli vadano «assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente». Il criterio prefigurato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 non troverebbe alcuna copertura costituzionale nell'ambito dell'art. 119 Cost.

1.2.- La Regione Veneto premette che gli artt. 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-septies, del d.l. n. 78 del 2015, introdurrebbero una serie di tagli lineari alla spesa sanitaria, senza alcuna considerazione né dei costi e dei fabbisogni standard, di cui all'art. 8 della legge n. 42 del 2009 e agli artt. da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011, né dei livelli di spesa delle Regioni virtuose e non terrebbero conto della forte disomogeneità del sistema della sanità regionale italiana, provocando, in tal modo, lo smantellamento del welfare sanitario.

Inoltre, secondo la ricorrente, le disposizioni impuginate manterrebbero a carico delle Regioni l'obbligo di garantire i LEA con un finanziamento notevolmente e permanentemente ridotto. Le norme impuginate si porrebbero poi in contrasto anche con l'art. 5, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e con l'art. 11 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali) della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), i quali prevedono l'impegno dello Stato ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali riconosciuti come imprescindibile livello di garanzia dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà.

Tutto ciò produrrebbe una violazione dell'art. 32 Cost. e ridonderebbe sull'autonomia costituzionale garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La ricorrente sostiene, altresì, che lo Stato, non assumendosi la responsabilità di una riduzione dei livelli essenziali di assistenza a seguito della riduzione delle risorse disponibili, verrebbe meno al corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche per la Regione Veneto l'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, nel rinviare all'applicazione dei successivi artt. da 9-ter a 9-octies, sancirebbe nei confronti della ricorrente le prescrizioni concordate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 26 febbraio 2015 e del 2 luglio 2015, nell'ambito della quale essa non avrebbe espresso il proprio consenso, al contrario instaurando un contenzioso costituzionale.

L'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe in contrasto anche con i principi di ragionevolezza e proporzionalità e con il principio di tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., nella parte in cui prevede la rinegoziazione dei contratti per l'acquisto dei beni e servizi unitari, al fine di produrre una riduzione di spesa nonché del valore complessivo dei





contratti medesimi. In tal modo, attraverso un taglio lineare delle forniture e delle prestazioni ad esse collegate, verrebbe messa a rischio non solo la garanzia dei servizi sanitari, ma anche l'autonomia della Regione che ne organizza la somministrazione agli utenti, con pregiudizio per la garanzia e la qualità dei servizi sanitari.

Tale norma sarebbe altresì irragionevole, poiché prevederebbe una riduzione indiscriminata anche in quelle Regioni in cui i servizi presentano un elevato livello di efficienza in relazione ai costi sostenuti.

Secondo la ricorrente, tali vizi di costituzionalità ridonderebbero sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dal momento che inciderebbero sulle attribuzioni regionali in materia di organizzazione sanitaria, anche autonomamente considerate.

Il medesimo art. 9-ter contrasterebbe altresì con il principio di proporzionalità sotto il profilo del rapporto tra mezzi e fini, e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., la cui lesione si rifletterebbe sulle competenze costituzionali garantite alla Regione. Verrebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che nessuna forma di intesa sarebbe prevista al riguardo.

Alle censure rivolte ai commi precedentemente richiamati sono collegate quelle rivolte al comma 7 dell'art. 9-quater.

Quest'ultimo, nel prescrivere che «[l]e regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale ridefiniscono i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale interessati dall'introduzione delle condizioni e indicazioni di cui al presente articolo e stipulano o rinegoziano i relativi contratti. Per l'anno 2015 le regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale rideterminano il valore degli stessi contratti in modo da ridurre la spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale complessiva annua da privato accreditato, di almeno l'1 per cento del valore complessivo della relativa spesa consuntivata per l'anno 2014», detterebbe norme di dettaglio nella materia di potestà concorrente «tutela della salute», in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, essendo le condizioni di erogabilità definite con un mero decreto ministeriale - sebbene adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - «che non trova a monte alcuna definizione di effettivi principi fondamentali» all'interno della norma impugnata, risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, la norma censurata, stabilendo un obbligo di riduzione della spesa in modo generale ed indiscriminato, senza alcuna istruttoria e senza alcun riferimento a standard di efficienza, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, e con gli artt. 5, 117, secondo e terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo al corretto esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e alla garanzia dei LEA; risulterebbe lesiva della competenza regionale in materia di tutela della salute; sarebbe in contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la cui violazione ridonderebbe sulle competenze costituzionali garantite alla Regione in materia di organizzazione sanitaria, che risulterebbero indebitamente compromesse. Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che nessuna forma di intesa sarebbe prevista al riguardo.

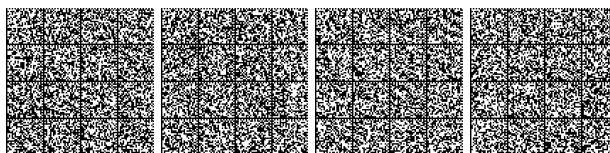
Secondo la ricorrente, l'art. 9-septies, commi 1 e 2, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8 della legge n. 42 del 2009 e agli artt. da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011. La norma, oltre a parificare irragionevolmente realtà operative efficienti e realtà meno efficienti, pregiudicherebbe le competenze regionali anche sotto il profilo della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La rigidità e la sproporzione dei tagli lineari pregiudicherebbe anche il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., poiché verrebbe meno l'adeguato rapporto tra mezzi e finalità impiegate.

Per tale motivo, l'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 32, 97 Cost., ridondando in una violazione delle competenze regionali di cui agli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., anche autonomamente considerati, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

I commi 1, 2, 4, 5 e 6 dell'art. 9-quater del d.l. n. 78 del 2015 sono stati impugnati in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le concatenate censure possono essere così riassunte: a) l'art. 9-quater, nel prevedere, al comma 1, che con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e nel disporre, al comma 2, che le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale di cui al comma 1 siano a totale carico dell'assistito, creerebbe un sistema dirigitico di tipo burocratico lesivo dell'esercizio della professione medica e dell'autonomia organizzativa della Regione; b) il comma 4 del medesimo articolo, nello stabilire che gli enti del SSN effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni ed alle indicazioni del suddetto decreto ministeriale, ed il successivo comma 5, nel sancire che, in caso di comportamento pre-





scrittivo non conforme alle condizioni ed alle indicazioni di cui al decreto ministeriale, l'ente adotti nei confronti del medico prescrittore una riduzione del trattamento economico accessorio e nei confronti del medico convenzionato con il SSN, una riduzione delle quote variabili dell'accordo collettivo nazionale di lavoro e dell'accordo integrativo regionale, condizionerebbero il libero esercizio della professione medica, pregiudicando il servizio e l'autonomia regionale; c) il comma 6 dell'art. 9-*quater*, nel prescrivere che la mancata adozione da parte dell'ente del SSN dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporta la responsabilità del direttore generale ed è valutata ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assegnati al medesimo dalla Regione, aggraverebbe in modo indiretto tale condizionamento.

Da un lato, tali disposizioni istituirebbero un regime gravemente sanzionatorio per i medici del servizio sanitario regionale; dall'altro, assoggetterebbero il personale sanitario ad una condizione di grande incertezza.

In questo contesto, la modalità adottata dalla norma impugnata per risolvere il problema dei costi generati dalla cosiddetta "medicina difensiva" sarebbe gravemente lesiva dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, rimettendo ad un decreto ministeriale la definizione di ciò che risulta appropriato o meno; sostituendo le valutazioni del medico «con la complicata interpretazione di un sistema burocratico generalizzato»; lasciando del tutto esposti i medici del Servizio sanitario regionale alle sanzioni dell'amministrazione regionale o a quelle giurisdizionali. Ne deriverebbe una grave alterazione del rapporto tra medico e paziente ed il sistema sarebbe esposto al rischio di pregiudicare il diritto costituzionale alla salute, sia in termini di efficacia nei percorsi di cura, sia in termini di condizionamento dell'autonomia organizzativa della Regione e del buon andamento del Servizio sanitario regionale.

1.3.- Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza di entrambi i ricorsi.

Quanto alla eccepita violazione dell'art. 77 Cost., ha evidenziato che nella premessa del d.l. n. 78 del 2015 viene esplicitata «la necessità e urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015».

A tale ambito dovrebbe, pertanto, essere ricondotta la normativa in materia, contenuta agli artt. 9-*bis* e seguenti, di razionalizzazione della spesa sanitaria, seppur ampiamente modificata in sede parlamentare.

Il resistente ha poi affermato che la riduzione delle risorse assegnate alle Regioni per il 2015 sarebbe stata oggetto di intese sancite tra Stato e Regioni nelle Conferenze del 26 febbraio e del 2 luglio 2015. Non potrebbe assumere rilievo la circostanza che le Regioni Liguria e Veneto non abbiano «approvato le previsioni» contenute nell'intesa, dal momento che essa sarebbe stata raggiunta a seguito di una scelta consapevole e ragionata tra le diverse alternative possibili, specificamente individuate dallo Stato. Non sarebbe dunque possibile sostenere che le disposizioni impugnate non siano espressione di leale collaborazione da parte dello Stato. Con le intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, le Regioni avrebbero, infatti, mostrato di accettare e condividere la scelta statale, facendosi carico della necessità di contenere la spesa pubblica, anche mediante la riduzione delle risorse previste, per l'anno 2015, dal Piano per la salute.

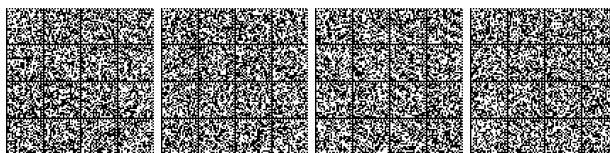
Le Regioni avrebbero quindi la possibilità di adottare, in piena autonomia, misure differenziate, non essendo stabiliti dalla norma impugnata strumenti e modalità specifiche per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'asserita mancanza di un limite temporale definito di durata della misura restrittiva, ha osservato che la riduzione del livello del finanziamento dello Stato al SSN riguarderebbe soltanto l'esercizio 2015.

Le regole e le modalità volte alla razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria, nonché alla riduzione delle spese degli enti territoriali costituirebbero, secondo l'Avvocatura generale, norme di principio del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

Infine, secondo la difesa erariale, l'ultimo motivo di ricorso afferente ai tagli alla spesa sanitaria sarebbe in realtà diretto contro l'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 - e per questo motivo inammissibile - atteso che il preteso pregiudizio sarebbe già operante nel momento di entrata in vigore della norma formalmente censurata. L'omessa impugnazione della disposizione antecedente non consentirebbe in questa sede di poter proporre questione di legittimità costituzionale, che sarebbe in ogni caso infondata.

Con riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 9-*quater* del d.l. n. 78 del 2015, la difesa erariale sostiene che esso attribuirebbe al Ministero della salute il compito di individuare con decreto le condizioni di erogabilità e di appropriatezza delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.



Tali condizioni non sarebbero strettamente vincolanti per il medico, il quale potrebbe comunque adottare un comportamento prescrittivo non conforme a quanto previsto dal decreto ministeriale, qualora sussistessero giustificazioni esaurienti e soddisfacenti con riferimento al caso trattato ed alle specifiche esigenze di cura necessarie.

Nel caso in questione, la normativa esaminata darebbe attuazione al principio fondamentale di adottare criteri adeguati a contenere la spesa sanitaria anche sotto il profilo di eventuali prestazioni mediche non necessarie. Principio che sarebbe rispettato proprio perché fondato sull'art. 119 Cost.

Secondo la difesa erariale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-*quater*, comma 7, del d.l. n. 78 del 2015 sarebbero parimenti infondate.

2.- Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia avente ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni proposte dalla Regione Veneto con il ricorso n. 95 del 2015.

3.- Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che la partecipazione delle Regioni ricorrenti alla Conferenza unificata avrebbe determinato una sorta di acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede. Indipendentemente dal fatto in contestazione tra le parti - riguardante rispettivamente le modalità di espressione del dissenso (Regione Veneto) e la partecipazione alla Conferenza che ha portato al perfezionamento dell'intesa (Regione Liguria) - l'eccezione non può essere accolta.

È infatti costante orientamento di questa Corte - fermo restando che l'intesa tra Stato e Regioni si è perfezionata in modo corretto, indipendentemente dalle controverse modalità di partecipazione delle ricorrenti - che «l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011)» (sentenza n. 231 del 2016).

4.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-*bis*; 9-*ter*, commi 1, lettere *a*) e *b*), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-*septies*, commi 1 e 2, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., sono inammissibili, in quanto esse non sviluppano alcuna autonoma argomentazione a sostegno dell'evocazione di tali parametri, limitandosi a richiamarli e svolgendo in proposito riferimenti assolutamente generici (in senso analogo, sentenza n. 141 del 2016).

Sono altresì inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., in relazione all'art. 1, comma 398, lettera *c*), della legge n. 190 del 2014. Invero, la violazione del primo parametro non è motivata, mentre l'evocazione dell'art. 1, comma 398, lettera *c*), della legge n. 190 del 2014, seppur formulata come richiamo a parametro interposto, risulta nella sostanza una censura diretta a tale norma ed, in quanto tale, tardiva.

5.- I ricorsi devono essere esaminati alla stregua delle motivazioni che si richiamano ai parametri della competenza legislativa e di quelle che, invece, fanno riferimento a precetti costituzionali estranei al Titolo V della Costituzione. Sotto il profilo dell'ammissibilità, lo scrutinio dovrà limitarsi alla prospettata potenzialità lesiva delle disposizioni impugnate sulle prerogative regionali, mentre, ove detta verifica avesse esito positivo, sarà l'esame nel merito delle censure ad accertare l'effettiva violazione del precetto costituzionale invocato dalle ricorrenti.

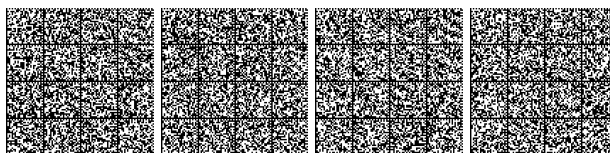
In ragione dell'interdipendenza delle questioni sollevate in riferimento a parametri interni ed esterni al Titolo V della Costituzione, il riscontro sulla ridondanza delle questioni promosse in riferimento ai secondi impone un esame congiunto delle doglianze delle ricorrenti.

5.1.- Pertanto, è opportuno esaminare prioritariamente l'ammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento ai parametri costituzionali che non afferiscono alle loro competenze legislative e che possono essere vagliate solo in relazione alla prospettata ridondanza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono impugnare disposizioni di legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze, con l'unica eccezione per le questioni che, pur riferite a diversi parametri costituzionali, tuttavia "ridondano" in lesione delle attribuzioni regionali, quando, nel prospettare l'influenza delle asserite violazioni su tale riparto, la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni dell'asserito effetto pregiudizievole (*ex plurimis*, sentenza n. 178 del 2012).

5.2.- Nel presente giudizio la Regione Liguria lamenta la lesione delle proprie prerogative in riferimento agli artt. 3, 32, 77 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in quella degli artt. 117, secondo e terzo comma, 119, primo e quarto comma, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Essa ritiene che: *a*) le norme impugnate sarebbero eterogenee rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015 ed il taglio alla spesa sanitaria sarebbe inserito in un maxi-emendamento introdotto dalla legge di conversione; *b*) il taglio colpirebbe il finanziamento dei LEA, pregiudicando la garanzia dei LEP, di cui all'art. 117, secondo comma,



lettera *m*), Cost.; *c*) la disciplina dell'art. 9-*septies* del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in considerazione del fatto che la riduzione delle risorse si estenderebbe anche alle annualità successive al 2016, per le quali il livello del finanziamento del servizio sanitario non sarebbe ancora stato fissato; *d*) l'art. 9-*septies* contrasterebbe anche con il principio di buon andamento, in quanto inciderebbe sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria, costringendo l'ente territoriale ad introdurre correttivi per riallineare la programmazione della spesa sanitaria alla riduzione introdotta dalla norma impugnata, per di più con effetto retroattivo e arrecando, conseguentemente, grave pregiudizio alle competenze legislative e amministrative della Regione; *e*) l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale in materia di tutela della salute sarebbe pregiudicata dalla mancata sperimentazione della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio.

Alla luce di tale sintetica ricostruzione e a prescindere dall'esame del merito delle doglianze della ricorrente, la pretesa compressione delle sue attribuzioni, come in astratto formulata, risulta correttamente prospettata e deve pertanto essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.3.- La Regione Veneto ha prospettato, con riguardo a tutte le disposizioni impuginate, la violazione degli artt. 3, 5 e 32 Cost.

Secondo la ricorrente, le riduzioni del finanziamento del SSN non terrebbero in considerazione il costo dei LEA, la cui determinazione appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. Quest'ultimo non avrebbe neppure provveduto alla loro revisione e quindi - trattandosi di spese incompressibili e necessarie - la mancata considerazione renderebbe assolutamente irragionevole e non proporzionata la misura dei tagli disposti.

La Regione sottolinea, poi, che: *a*) le norme in tema di rinegoziazione dei contratti sarebbero irragionevoli in quanto interesserebbero in modo indistinto contratti molto differenziati sui territori regionali; *b*) la logica del taglio lineare sulla spesa colliderebbe anche con l'art. 32 Cost., mettendo a rischio la garanzia e la qualità dei servizi sanitari di competenza della Regione; *c*) il contenuto delle norme, ascrivibile alla materia coordinamento della finanza pubblica, integrerebbe una disciplina di dettaglio incompatibile con la potestà legislativa concorrente intestata alla Regione; *d*) infine, la rigidità e la sproporzione dei tagli alla spesa colliderebbero anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il quale impone un adeguato rapporto tra mezzi e finalità perseguite, incompatibile con una logica di riduzioni indefettibili.

Anche le censure mosse dalla Regione Veneto superano il vaglio di ammissibilità, in quanto collegano eziologicamente le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione, alle pretese lesioni alla propria autonomia.

Tanto premesso, le questioni sollevate dalle ricorrenti possono essere scrutinate nel merito con riferimento contestuale ai parametri riguardanti la competenza legislativa delle stesse e a quelli di cui si afferma la ridondanza sui parametri interni al Titolo V della Costituzione.

6.- Secondo un ordine di pregiudizialità deve essere preliminarmente esaminata la questione dell'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Tale questione presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impuginate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 154 del 2015, n. 220 del 2013, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).

6.1.- La questione non è fondata.

È stato già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015).

Nel caso in esame non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune “natura finanziaria” delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione. La modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge (divenuto: «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») a fronte della originaria formulazione «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali») non lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-



legge, costituendo una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella «materia di enti territoriali» (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che - oltretutto - costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni.

Tale assunto è confermato da altri elementi testuali: *a)* l'art. 9 del decreto-legge è rubricato «Disposizioni concernenti le regioni e in tema di sanità ed università»; *b)* nella premessa del decreto viene esplicitata «la necessità e l'urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015»; *c)* la situazione di indefettibile urgenza risulta obiettivamente dal quadro finanziario dell'originario intervento relativo al concorso della sanità alle misure di contenimento della finanza pubblica, incidenti sull'esercizio finanziario allora in corso.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-*bis* e 9-*ter*, commi 1, lettere *a)* e *b)*, 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

Non possono essere condivisi i profili di censura dedotti dalla Regione Veneto, la quale lamenta: *a)* la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, poiché le disposizioni impugnate con consentirebbero soluzioni alternative ove la rinegoziazione con i fornitori non fosse esperibile; *b)* l'irragionevolezza dei meccanismi di rinegoziazione, i quali sarebbero privi di riferimenti parametrici necessari per assicurare congruità e corrispettività ai nuovi contratti da proporre agli appaltatori; *c)* il contrasto di dette disposizioni con l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che, pur essendo ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica, presenterebbero natura di norme di dettaglio; *d)* il contrasto con l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della proporzionalità, per il carattere di «taglio lineare» che disciplinerebbe in modo indifferenziato realtà contrattuali molto diversificate; *e)* l'assenza di un'effettiva intesa tra Regione e Stato in ossequio al principio di leale collaborazione.

7.1.- Quanto alla censura inerente alla irragionevolezza di un percorso di rinegoziazione «obbligato», tale assunto viene testualmente smentito dalla combinazione delle norme impugnate dalla ricorrente.

Il comma 1 dell'art. 9-*ter* indica le finalità ed i modi attuativi del contenimento della spesa sanitaria, stabilendo che «tenuto conto della progressiva attuazione del regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera di cui all'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 5 agosto 2014, al fine di garantire la realizzazione di ulteriori interventi di razionalizzazione della spesa: *a)* per l'acquisto dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al presente decreto, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto, al fine di conseguire una riduzione su base annua del 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere; *b)* al fine di garantire, in ciascuna regione, il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici fissato, coerentemente con la composizione pubblico-privata dell'offerta, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro il 15 settembre 2015 e da aggiornare con cadenza biennale, fermo restando il tetto di spesa nazionale fissato al 4,4 per cento, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori di dispositivi medici una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto stesso». Il comma 2 del medesimo articolo, inoltre, stabilisce che «[l]e disposizioni di cui alla lettera *a)* del comma 1 si applicano anche ai contratti per acquisti dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al presente decreto, previsti dalle concessioni di lavori pubblici, dalla finanza di progetto, dalla locazione finanziaria di opere pubbliche e dal contratto di disponibilità, di cui, rispettivamente, agli articoli 142 e seguenti, 153, 160-*bis* e 160-*ter* del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. In deroga all'articolo 143, comma 8, del predetto decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la rinegoziazione delle condizioni contrattuali non comporta la revisione del piano economico finanziario dell'opera, fatta salva la possibilità per il concessionario di recedere dal contratto; in tale ipotesi si applica quanto previsto dal comma 4 del presente articolo». Alla luce delle successive disposizioni, tale percorso di rinegoziazione non è né rigido, né tassativo.

Il comma 2 dell'art. 9-*septies* stabilisce, infatti, la possibilità di realizzare i risparmi attraverso soluzioni alternative: «[l]e regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza, possono comunque conseguire l'obiettivo economico-finanziario di cui al comma 1 [comma che rinvia - tra l'altro - all'art. 9-*ter*] anche adottando misure alternative, purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario con il livello del finanziamento ordinario».





Il successivo comma 4 dell'art. 9-ter prevede inoltre la facoltà di recesso reciproco da parte del contraente pubblico e di quello privato, disponendo che «Nell'ipotesi di mancato accordo con i fornitori, nei casi di cui al comma 1, lettere a) e b), entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta in ordine ai prezzi o ai volumi come individuati ai sensi del comma 1, gli enti del Servizio sanitario nazionale hanno diritto di recedere dal contratto, in deroga all'articolo 1671 del codice civile, senza alcun onere a carico degli stessi. È fatta salva la facoltà del fornitore di recedere dal contratto entro trenta giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione, senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso è comunicato all'amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima». La norma può essere attuata - secondo quanto di seguito specificato - attraverso una informata istruttoria in tema di prezzi di mercato da parte del committente ed una valutazione in contraddittorio con l'affidatario, circa l'opportunità di mantenere il legame contrattuale; in tale contesto, l'incontro delle rispettive volontà può essere orientato positivamente dal criterio della *reductio ad aequitatem*, qualora ne ricorrano i presupposti.

Infine, il comma 5 dell'art. 9-ter consente un'ulteriore facoltà agli enti del SSN che abbiano risolto il contratto, prevedendo che «nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o aziendale, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro, anche di altre regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato, mediante gare di appalto o forniture, da aziende sanitarie della stessa o di altre regioni o da altre stazioni appaltanti regionali per l'acquisto di beni e servizi, previo consenso del nuovo esecutore». In altre parole, viene consentita un'ulteriore opzione nella fase transitoria che precede il nuovo affidamento concorsuale.

In sostanza, il quadro normativo di cui si contesta la conformità a Costituzione affida al committente pubblico diverse alternative: la riduzione dei prezzi unitari o dei volumi d'acquisto originariamente previsti dal contratto, il recesso, la conferma (realizzando su altri tipi di spese il risparmio complessivamente programmato dalla manovra finanziaria), l'adesione transitoria a più vantaggiose ipotesi contrattuali stipulate da altri committenti, nelle more della procedura concorsuale eventualmente indetta.

È evidente che tali opzioni devono essere valutate non in modo arbitrario ma secondo i principi di buon andamento ed economicità, attraverso adeguata istruttoria (nell'ambito della quale l'eventuale raggiungimento di un nuovo equilibrio può ragionevolmente esigere, sia la ridiscussione di clausole già esistenti, sia l'introduzione di patti ulteriori), svolta in contraddittorio con l'affidatario del contratto, la cui volontà rimane determinante per l'esito definitivo della procedura di rinegoziazione. In pratica, l'alterazione dell'originario sinallagma non viene automaticamente determinata dalla norma, ma esige un esplicito consenso di entrambe le parti. Ove tale consenso non venga raggiunto, soccorrono appunto le ipotesi alternative di cui s'è detto del recesso, della nuova gara e della adesione transitoria a contratti più vantaggiosi.

La formulazione delle norme in esame finisce quindi per bilanciare, secondo modalità non implausibili, l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa.

L'operatività della rinegoziazione rimane circoscritta alla sola eventualità che i contraenti raggiungano un nuovo accordo attraverso la ridefinizione in concreto delle loro originarie determinazioni. In definitiva, l'offerta di modifica ex art. 9-ter rimane comunque condizionata dalla verifica che il sinallagma del contratto originario non sia dalla stessa inciso fino a pregiudicarne la convenienza per l'amministrazione e la remuneratività per l'esecutore.

Sotto questo profilo, la disciplina impugnata supera il vaglio di costituzionalità poiché disegna un meccanismo idoneo a garantire che le posizioni contrattuali inizialmente concordate tra le parti non siano automaticamente modificate o comunque stravolte dalla sopravvenienza normativa, ma siano circoscritte nel perimetro della normale alea assunta ex contractu, nell'ambito della quale deve essere ricompreso, trattandosi di contratti di durata, anche l'intervento del legislatore.

Dunque la disposizione va interpretata nel senso del conferimento di una facoltà al committente, la quale non comporta che le quantità ed i prezzi unitari degli acquisti dei beni e dei servizi futuri risultino necessariamente ridotti in modo automatico e lineare.

La riduzione della spesa va al contrario inquadrata in un piano globale di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore.

7.2.- Quanto detto a proposito della facoltatività della rinegoziazione comporta la non fondatezza della censura di irragionevolezza dei meccanismi attuativi, i quali - secondo le ricorrenti - sarebbero privi di riferimenti parametrici per assicurare congruità e corrispettività ai successivi contratti da proporre agli appaltatori.



In proposito, il comma 3 dell'art. 9-ter prevede che «[a]i fini dell'applicazione delle disposizioni di cui alla lettera b) del comma 1, e nelle more dell'individuazione dei prezzi di riferimento da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Ministero della salute mette a disposizione delle regioni i prezzi unitari dei dispositivi medici presenti nel nuovo sistema informativo sanitario ai sensi del decreto del Ministro della salute 11 giugno 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 29 luglio 2010» ed il successivo comma 7 stabilisce che «[p]resso il Ministero della salute è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'Osservatorio nazionale sui prezzi dei dispositivi medici allo scopo di supportare e monitorare le stazioni appaltanti e verificare la coerenza dei prezzi a base d'asta rispetto ai prezzi di riferimento definiti dall'Autorità nazionale anticorruzione o ai prezzi unitari disponibili nel flusso consumi del nuovo sistema informativo sanitario».

Oltre ai riferimenti parametrici previsti da tali disposizioni le stazioni committenti ben possono fare riferimento ad ogni indagine di mercato per definire le decisioni più appropriate nella gestione di queste misure di contenimento della spesa, che non possono certamente pregiudicare la qualità e la continuità dei servizi sanitari. Il riferimento ad elementi parametrici è non solo consentito alle stazioni committenti, ma diventa corredo istruttorio indefettibile per valutare la congruità delle decisioni applicative o alternative della riduzione dei contratti.

7.3.- Le esposte argomentazioni consentono anche di dichiarare non fondata l'ulteriore censura proposta dalla ricorrente, secondo cui quella impugnata sarebbe comunque una disciplina di dettaglio, incompatibile con la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, la disposizione in esame, correttamente interpretata, pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo.

7.4.- Analoghe considerazioni consentono di dichiarare la non fondatezza della censura argomentata con riguardo alla pretesa violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Le alternative consentite dalla disposizione impugnata permettono di escludere la rigidità e la sproporzione delle misure introdotte dal legislatore.

Sono proprio l'equilibrio e la proporzionalità i criteri direttivi delle scelte cui è chiamato dalla norma il committente pubblico della sanità.

7.5.- Infine, per quel che concerne l'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015 e la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di un'effettiva intesa, è infondato l'assunto della Regione Veneto, secondo cui il "taglio" al SSN per il 2015 sarebbe stato di fatto imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014.

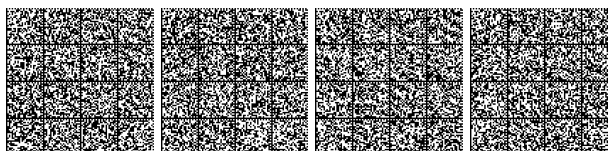
Poiché questa Corte ha già respinto le impugnative regionali rivolte contro il predetto art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato, ed il relativo meccanismo (sentenza n. 65 del 2016), esse non possono più venire in considerazione come eventualità idonee a determinare una lesione dei parametri evocati dalla ricorrente, con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione.

8.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

La ricorrente, in sostanza, interpreta le disposizioni impugnate come il conferimento al decreto ministeriale di un potere impositivo nei confronti dei medici finalizzato all'adozione di standardizzati modelli di cura, i quali sarebbero lesivi dell'esercizio della professione medica e riverbererebbero tale effetto sulla cura dei pazienti e sull'autonomia regionale.

In tal senso vengono lette le espressioni che demandano al decreto ministeriale l'individuazione delle condizioni di erogabilità e di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, quelle che stabiliscono l'effettuazione dei controlli conformativi alle suddette prescrizioni e quelle che prevedono applicazione di sanzioni e responsabilità.

Sarebbero gravemente lesivi della garanzia del diritto costituzionale alla salute ed invasivi delle competenze regionali: a) il comma 1, nello stabilire che «con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale»; b) il comma 2, nel prescrivere che «[l]e prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale di cui al comma 1 sono a totale carico dell'assistito»; c) il comma 4, nel prescrivere che «[g]li enti del Servizio sanitario nazionale curano l'informazione e l'aggiornamento dei medici prescrittori ed effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni e alle



indicazioni di cui al decreto ministeriale previsto dal comma 1»; *d*) i commi 5 e 6, nel prevedere rispettivamente che «[i]n caso di un comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale previsto dal comma 1, l'ente richiede al medico prescrittore le ragioni della mancata osservanza delle predette condizioni ed indicazioni. In caso di mancata risposta o di giustificazioni insufficienti, l'ente adotta i provvedimenti di competenza, [nei confronti del] medico prescrittore dipendente del Servizio sanitario nazionale [...] e nei confronti del medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale», e che «la mancata adozione da parte dell'ente del Servizio sanitario nazionale dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporta la responsabilità del direttore generale ed è valutata ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assegnati al medesimo dalla regione».

Deve essere innanzitutto precisato che il decreto di cui al citato comma 1, il quale prevede le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva, ed il successivo comma 2, che pone a carico dell'assistito le prestazioni al di fuori delle condizioni di erogabilità, non vietano certamente al medico le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo "scienza e coscienza".

Dette disposizioni rispondono invece ad una finalità di razionalizzazione del SSN, indirizzando il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria che non esclude - attraverso un tempestivo e continuo aggiornamento dei prontuari - l'accesso a presidi innovativi ed a farmaci per le malattie rare. Peraltro, il SSN già conosce peculiari istituti in grado di consentire ai pazienti privi di altre opportunità terapeutiche valide l'uso di farmaci o terapie che, anche in assenza di una sperimentazione clinica completa, potrebbero apportare benefici attraverso una prognosi favorevole al paziente in termini di rapporto rischio/beneficio (così, ad esempio, la legge 10 marzo del 2010, n. 38, recante «Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore», ed il decreto del Ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279, recante «Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124»).

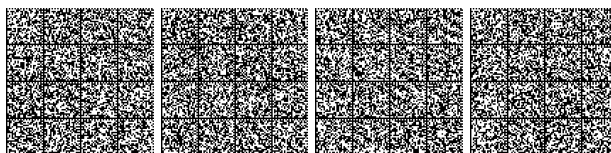
Quanto alle altre disposizioni impugnate, relative all'informazione, al controllo, alle sanzioni e alle responsabilità connesse all'erogazione delle prestazioni, ove fossero assunti nel significato attribuito dalla Regione ricorrente, esse sarebbero certamente contrarie ai parametri costituzionali evocati; tuttavia, tale significato non è l'unico attribuibile al testo normativo, del quale è possibile un'interpretazione conforme al dettato costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2016).

Peraltro, sullo specifico argomento dei limiti alla discrezionalità legislativa in tema di esercizio dell'arte medica, la giurisprudenza di questa Corte appare assolutamente congruente con l'attribuzione di un diverso significato alle disposizioni impugnate, come appresso specificato.

Così è stato più volte affermato il "carattere personalistico" delle cure sanitarie, sicché la previsione legislativa non può precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente (in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 151 del 2009). Alla luce di tale indefettibile principio, l'"appropriatezza prescrittiva" prevista dall'art. 9-*quater*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 ed i parametri contenuti nel decreto ministeriale devono essere dunque intesi come un invito al medico prescrittore di rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale.

In tale accezione ermeneutica devono essere intese anche le disposizioni in tema di controlli di conformità alle indicazioni del decreto ministeriale: esse non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli. È invece assolutamente incompatibile un sindacato politico o meramente finanziario sulle prescrizioni, poiché la discrezionalità legislativa trova il suo limite «[nel]le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2009).

A tali evidenze scientifiche ed ai richiamati principi giurisprudenziali deve pertanto attenersi la redazione del decreto ministeriale, il quale deve tenere conto - in particolare - della dinamica evolutiva terapeutica e della specificità del paziente, inteso come soggetto titolare di un diritto alla appropriata attribuzione dei presidi diagnostici e terapeutici. Ciò comporta che la vigilanza e l'eventuale comminazione di sanzioni al medico non possano essere ispirate ad una mera *ratio* di deterrenza verso il proliferare della spesa sanitaria, ma siano, al contrario, dirette alla tutela del paziente e del servizio, così da intercettare eventuali gravi scostamenti dalla fisiologia della pratica medica, diretti a soddisfare unicamente gli interessi economici dei soggetti coinvolti nell'industria farmaceutica e nella produzione dei servizi sanitari o comunque altri interessi, ulteriori e confliggenti con l'efficace ed efficiente gestione della sanità.



Infatti, è costante orientamento di questa Corte che «scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie - la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione - non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano "l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati", né costituiscano "il risultato di una siffatta verifica". Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica" (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003).

Alla luce di quanto precede, deve dunque essere esclusa qualsiasi lesione dell'autonomia regionale in relazione all'organizzazione del servizio sanitario ed al suo buon andamento, poiché le norme impugnate, nella predetta accezione ermeneutica, attengono proprio alla cura del buon andamento della sanità complessivamente inteso.

Coerente con la prospettiva ermeneutica costituzionalmente orientata è la formulazione dei commi 5 e 6 dell'art. 9-*quater*.

La richiesta di chiarimenti al medico prescrittore e l'eventuale riduzione del trattamento economico accessorio deve essere intesa come rigorosamente riferita, non a mere elaborazioni statistiche sull'andamento generale delle prescrizioni, ma a fattispecie di grave scostamento dalle evidenze scientifiche in materia. Si tratta, a ben vedere, di una norma applicativa del principio di vigilanza sull'operato del personale sanitario che, più che innovativa, è sostanzialmente specificativa delle modalità di contrasto nei confronti di alcune prassi gravemente patologiche.

Peraltro, considerato lo stretto legame logico e funzionale tra l'abuso prescrittivo e gli interessi di tutela del paziente e del buon andamento sanitario, nonché la complessa dialettica scientifica che può caratterizzare alcune ipotesi di sospetto abuso, il sindacato in esame implica non solo che all'interessato sia assicurato il diritto a controdedurre rispetto all'addebito contestato, ma anche che egli possa interagire nelle fasi prodromiche all'assunzione della decisione formale, in modo da assicurare in tale sede la piena cognizione dei fatti e degli interessi in gioco. E ciò da solo spiega che quello istituito dalla norma non è un controllo burocratico bensì un sindacato che deve essere gestito - come esattamente osservato dall'Avvocatura generale dello Stato - secondo le regole deontologiche dell'esercizio della professione medica.

Di quanto argomentato è naturale conseguenza la responsabilità del direttore generale per omessa vigilanza ai sensi dell'art. 9-*quater*, comma 6.

Dunque l'intero contesto normativo dell'art. 9-*quater* impugnato dalla Regione Veneto trova nell'esposta interpretazione sistematica la ragione della propria conformità ai parametri costituzionali evocati.

9.- Ferma restando la definizione della pregiudiziale questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77 Cost., occorre ora occuparsi delle censure formulate in modo articolato da entrambe le ricorrenti nei confronti della medesima norma in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed all'art. 5, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, in relazione all'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

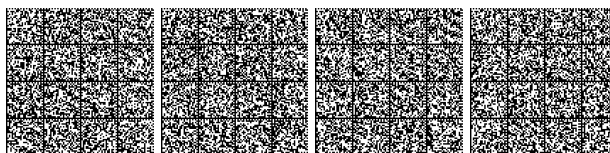
Va premesso che tali censure possono essere esaminate limitatamente ai profili di riduzione del livello di finanziamento del SSN poiché l'entità assoluta del contributo alla finanza pubblica - di cui quello afferente al SSN è una parte - è stato stabilito da precedenti disposizioni già scrutinate da questa Corte, secondo il costante orientamento per cui l'imposizione dei risparmi di spesa rientra nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 65 del 2016).

9.1.- Le censure rivolte dalle ricorrenti avverso la pretesa definitività del "taglio lineare" delle risorse non sono fondate.

In particolare, non può essere condivisa l'affermazione secondo cui l'assenza di un termine alla vigenza di dette misure di contenimento rende le disposizioni impugnate contrarie al principio di autonomia regionale, in quanto indefinitamente protratte nel tempo.

Le ricorrenti deducono tale carattere dalla mancanza di una esplicita previsione di un termine finale, ma - come correttamente sostenuto dalla difesa erariale - la manovra inerente a tale riduzione si è svolta secondo un orizzonte triennale nell'ambito del quale sono state poi apportate alcune correzioni.

In tale articolato quadro finanziario l'art. 9-*septies*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 richiama espressamente l'art. 1, comma 556, della legge n. 190 del 2014, il quale prevede che «il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è stabilito in 112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e in 115.444.000.000 euro per





l'anno 2016, salve eventuali rideterminazioni in attuazione dell'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come modificato dal comma 398 del presente articolo, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del Patto per la salute».

Peraltro, l'art. 1, comma 568, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha rideterminato il livello del finanziamento del SSN e questo è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 392, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Il periodo di vigenza della norma impugnata non la rende dunque incompatibile con l'autonomia finanziaria della Regione.

Se la temporaneità della soluzione normativa scelta dal legislatore è coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese, evitando che detta esigenza diventi "tiranna" attraverso una stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all'ente territoriale e alla collettività amministrata, nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo (sentenza n. 154 del 2017).

9.2.- È altresì infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in relazione al preteso effetto «sugli impegni di spesa già assunti» dalla medesima.

Le disposizioni (peraltro non impuginate dalla ricorrente) strumentali alla riduzione di cui all'art. 9-septies non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti poiché - come già in precedenza evidenziato - consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione. È evidente che l'esistenza di impegni giuridicamente vincolanti, preesistenti all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2015, deve essere presa in considerazione nella scelta delle alternative consentite dal legislatore, salvaguardando l'adempimento di obbligazioni già perfezionate.

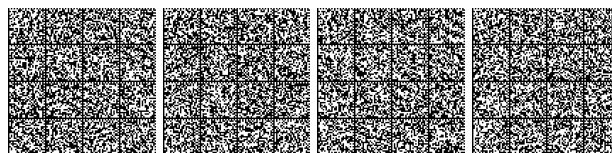
Peraltro - come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato - il taglio complessivo delle risorse destinate alle Regioni - di cui, come detto, quello della sanità costituisce una parte - era già disposto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, entrato in vigore all'inizio dell'esercizio 2015, il quale stabiliva che le Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto comunque contribuire al risanamento della finanza pubblica per 3.452 milioni di euro, da ripartire in sede di Conferenza permanente e che, in caso di assenza di intesa entro il 31 gennaio 2015, si sarebbe applicato «quanto previsto dal secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale». Ne consegue che la Regione Liguria, in quanto destinataria di tale riduzione complessiva, avrebbe dovuto tener conto dell'obiettivo di contenimento previsto da detta legge nell'ambito della gestione degli impegni di spesa.

9.3.- Le censure rivolte da entrambe le Regioni all'art. 9-septies, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili, non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

9.3.1.- Le ricorrenti non presentano elementi probatori in grado di confermare tale assunto. È costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi che, nel caso di specie - per quanto si dirà in prosieguo - non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014).

E' stato altresì precisato - in tema di riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - che il legislatore statale può imporle (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto "[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)» (sentenza n. 10 del 2016).

I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. L'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, recante «Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui



mezzi di finanziamento», dispone in proposito che «[a] fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: *a*) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] *b*) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera *a*), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]».

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

In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni standard sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata - dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 - una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

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

A tale situazione è eziologicamente collegata l'assenza, nella disposizione in esame, di una previsione circa la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari. Sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza. La persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano "a cascata", attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016).

Nel caso in esame, tuttavia, le ricorrenti non hanno dedotto elementi in grado di provare l'effettiva lesione dei suddetti precetti costituzionali.

Infatti, i molteplici dati finanziari prodotti sono sprovvisti di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria. Le ricorrenti si limitano ad enumerare tali elementi senza illustrare la loro interazione sulle risultanze complessive dei rispettivi bilanci e senza enucleare - come previsto dal richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 - nel monte complessivo della spesa regionale sanitaria, il fabbisogno LEA di cui viene lamentata la compressione da parte della disposizione impugnata.

9.3.2.- Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata, elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria.



Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività.

Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale - data la natura delle situazioni da tutelare - deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione - secondo canoni di ragionevolezza - dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016).

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

9.4.- Per gli stessi motivi che hanno comportato il rigetto delle precedenti censure deve ritenersi non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in riferimento al principio di leale collaborazione, per non aver il legislatore statale atteso l'avvio della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio e contenimento della spesa sanitaria. In particolare, va sottolineato come la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Regione fosse già entrata in vigore con il d.l. n. 66 del 2014, modificato dalla legge n. 190 del 2014, e quindi il principio di leale collaborazione non risulta violato dall'attuativa prescrizione statale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., nonché in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9 del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalle Regioni Veneto e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe;

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170169

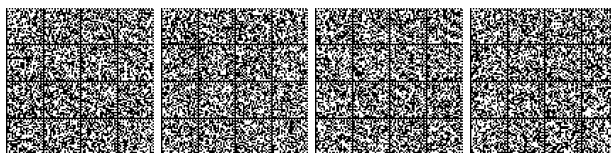
N. 170

*Sentenza 23 maggio - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale (adozione del piano ministeriale delle aree per le attività sulla terraferma; valutazione di impatto ambientale; titolo concessorio unico; progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti).**

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164; intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, dell'intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38, promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria con ricorsi notificati il 30 dicembre 2014, il 9-14 gennaio 2018 (tre ricorsi), il 9 gennaio 2015, il 12 gennaio 2015 e il 13 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 7, il 15 (tre ricorsi), il 16, il 21 (due ricorsi) gennaio 2015, ed iscritti ai nn. 2, 4, 5, 6, 10, 13 e 14 del registro ricorsi 2015; nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo (due ricorsi), il 25 febbraio e il 27 febbraio-5 marzo 2015, depositati in cancelleria il 4, il 5 ed il 6 marzo (due ricorsi) 2015 ed iscritti ai nn. 32, 35, 39 e 40 del registro ricorsi 2015.

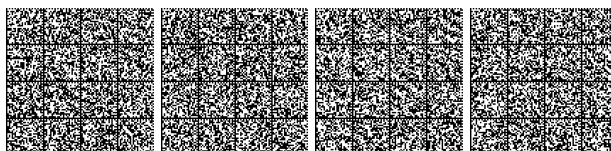
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong e quello, fuori termine, dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria";

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Francesca Lalli per la Regione Abruzzo, Francesco Saverio Marini per le Regioni Marche e Puglia, Giovanni Guzzetta per la Regione Lombardia, Ezio Zanon, Luca Antonini ed Andrea Manzi per la Regione Veneto, Alba Di Lascio e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Graziano Pungì per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 7 gennaio 2015 (reg. ric. n. 2 del 2015) la Regione Abruzzo ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - nonché, specificamente, dei commi 1, 1-bis, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo articolo, in riferimento agli artt. 77, 117, primo e terzo comma, 118, primo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione alla direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), recepita con decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi).



Anzitutto, la ricorrente censura l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in quanto contenuto in un atto normativo adottato in difetto dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

Inoltre, sulla premessa che la disposizione sarebbe riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» in cui la Regione ha competenza legislativa concorrente, la ricorrente censura l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, secondo il quale «Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi [...]».

Secondo la Regione, la qualificazione delle citate attività come «di interesse strategico e [...] di pubblica utilità, urgenti e indifferibili» sarebbe generica e priva di motivazione idonea ad attribuire tale status a priori ed in via generale ed astratta. Inoltre, la strategicità non corrisponderebbe al requisito di proporzionalità richiesto per la cosiddetta chiamata in sussidiarietà che la norma intenderebbe realizzare e determinerebbe l'applicazione, alle attività in considerazione, di una procedura semplificata ed accelerata di valutazione di impatto ambientale (VIA) che inibirebbe l'intervento della Regione nell'*iter* autorizzativo, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La ricorrente censura altresì il comma 1-*bis* - nella versione anteriore alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - del citato art. 38, secondo cui «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1».

La norma, incidendo in materie di competenza regionale concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; governo del territorio e tutela della salute), richiederebbe il coinvolgimento della Regione nell'adozione del piano attraverso la previsione di un'intesa in senso forte in seno alla Conferenza unificata. La mancanza di simile previsione determinerebbe la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

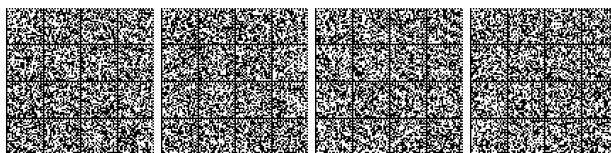
La ricorrente impugna inoltre il successivo comma 4 del medesimo articolo, il quale dispone che «Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015. Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. [...]».

La norma determinerebbe un'avocazione allo Stato di funzioni di attuale titolarità regionale, in riferimento a procedimenti già in corso, correlata al mero decorso del tempo ed in assenza di coinvolgimento della regione, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La Regione censura altresì il successivo comma 5, secondo cui «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico [...]».

La disposizione contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva 94/22/CE - recepita dal d.lgs. n. 625 del 1996 - in base alla quale i titoli abilitativi dovrebbero essere necessariamente due - il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione - anche per ragioni di tutela del diritto di proprietà.

La ricorrente impugna anche il comma 6, secondo cui «Il titolo concessorio unico di cui al comma 5 è accordato: a) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; b) con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse; c) a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi. Il rilascio del titolo concessorio unico ai medesimi soggetti è subordinato alla presentazione di idonee fidejussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste»; il comma 6-*bis*, secondo cui «I progetti di opere e di interventi relativi alle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi relativi a un titolo concessorio unico di cui al comma 5 sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale nel rispetto della normativa dell'Unione europea. La valutazione di impatto ambientale è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla parte seconda



del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni); il comma 6-ter, secondo cui «Il rilascio di nuove autorizzazioni per la ricerca e per la coltivazione di idrocarburi è vincolato a una verifica sull'esistenza di tutte le garanzie economiche da parte della società richiedente, per coprire i costi di un eventuale incidente durante le attività, commisurati a quelli derivanti dal più grave incidente nei diversi scenari ipotizzati in fase di studio ed analisi dei rischi»; e il comma 7, a mente del quale «Con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5, nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi del presente articolo».

Tali norme, nel disciplinare il procedimento per il rilascio del titolo concessorio unico, estrometterebbero da quello relativo alle attività in mare (cosiddette offshore), oltre agli enti locali, le Regioni, considerate alla stregua di tutte le altre amministrazioni che concorrono al processo decisionale. Ciò in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., che ne imporrebbero il coinvolgimento attraverso intese forti, in ossequio al principio di leale collaborazione, che non sarebbero previste nemmeno in sede di conferenza di servizi e la cui mancanza non risulterebbe foriera di conseguenza giuridica alcuna. Le disposizioni, inoltre, determinerebbero un impiego improprio delle valutazioni ambientali.

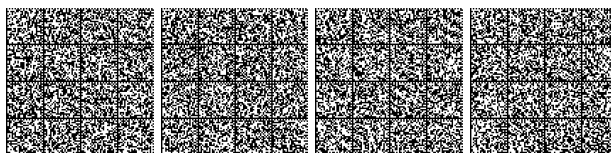
La ricorrente impugna anche il successivo comma 8, il quale dispone che «I commi 5, 6 e 6-bis si applicano, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ai procedimenti in corso. Il comma 4 si applica fatta salva l'opzione, da parte dell'istante, di proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione, da esercitare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». La disposizione, richiamando il precedente comma 4, viene impugnata rinviando alle censure formulate con riferimento ad esso.

Infine, la Regione impugna l'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 - il quale dispone che «All'articolo 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: "1-bis. Al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l'utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell'attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. I progetti sono corredati sia da un'analisi tecnico-scientifica che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici e sia dai relativi progetti e programmi dettagliati di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ove nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma dei lavori è interrotto e l'autorizzazione alla sperimentazione decade. Qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione venga accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. 1-ter. Nel caso di attività di cui al comma 1-bis, ai territori costieri si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e successive modificazioni. 1-quater. All'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e successive modificazioni, dopo le parole: "Le regioni" sono inserite le seguenti: ", gli enti pubblici territoriali".» - in quanto, in relazione a determinate risorse nazionali di idrocarburi, consentirebbe al Ministero dello sviluppo economico di autorizzare progetti sperimentali di coltivazione senza prevedere un'intesa forte con le regioni, pur vertendosi in materia di legislazione concorrente.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

Anzitutto il Presidente del Consiglio dei ministri nega che nella fattispecie il decreto-legge che contiene le norme impugnate sia stato adottato in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., vertendosi in un caso straordinario di necessità ed d'urgenza.

Quanto alle singole censure, in merito all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 evidenzia come la motivazione della qualificazione ivi operata delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi nonché di quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale sia contenuta nell'*incipit* della disposizione - «Al fine di valorizzare le risorse



energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese» - e corroborata dalla relazione al disegno di legge di conversione del decreto. Sarebbe inoltre la natura strategica delle attività in considerazione ad integrare il requisito di proporzionalità necessario per la chiamata in sussidiarietà realizzata dalla disposizione, senza in tal modo determinare alcuna semplificazione del procedimento di VIA, come lamentato dalla ricorrente.

In ordine al successivo comma 1-*bis*, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea l'intervenuta sostituzione della disposizione ad opera dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, con l'introduzione della previsione che, per le attività sulla terraferma, il piano delle aree venga adottato previa intesa con la Conferenza unificata. Di qui la cessazione della materia del contendere.

Con riguardo al censurato comma 4, la difesa erariale evidenzia come la norma miri esclusivamente a dettare una disciplina transitoria destinata a disciplinare gli effetti del trasferimento di competenze in materia di VIA, mantenendo l'adozione del titolo concessorio unico subordinata all'intesa con la Regione interessata.

In merito all'impugnazione del comma 5, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per difetto di ridondanza, e ne contesta nel merito la fondatezza in quanto l'art. 1 della direttiva 94/22/CE non prevederebbe la necessaria duplicità dei titoli abilitativi, ma anzi consentirebbe anche l'adozione di un unico atto autorizzativo per più attività.

Con riguardo al comma 6, il resistente nega la dedotta estromissione degli enti locali - attesa la previsione della conferenza di servizi nel procedimento di adozione del titolo concessorio unico in cui detti enti potrebbero rappresentare gli interessi ad essi facenti capo - nonché la lamentata marginalizzazione della regione, prevedendosi l'intesa con la stessa.

Le considerazioni svolte confuterebbero anche le censure mosse ai commi 8 e 10 del medesimo art. 38.

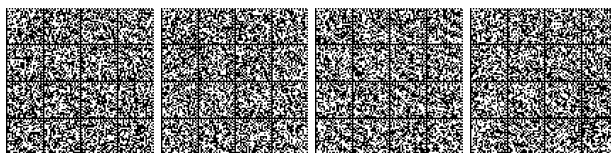
3.- È intervenuta in giudizio l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong, deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 38, commi 1, 1-*bis*, 4 e 10, del d.l. n. 133 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione con argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dalla Regione Abruzzo.

4.- Con memoria depositata il 10 marzo 2016 la Regione Abruzzo ha evidenziato che l'art. 1, comma 240, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha modificato e abrogato alcune delle disposizioni censurate. In ragione di ciò la Regione ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 38, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, insistendo nelle censure relative alle altre norme impugnate, ulteriormente avvalorate nella loro fondatezza dalle sopravvenute modifiche apportate al comma 1, da cui è stato espunto il riferimento alla strategicità delle attività minerarie oggetto della disciplina in considerazione.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Abruzzo, alla luce delle abrogazioni o delle modifiche apportate dalla legge n. 208 del 2015 alle disposizioni censurate, ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 38, commi 1, 1-*bis* e 5, del d.l. n. 133 del 2014, rinunciando all'impugnativa del comma 4 del medesimo articolo e, per il resto, insistendo nelle censure già proposte.

5.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto l'inammissibilità del ricorso quanto alle censure rivolte all'art. 38, commi 1 e 1-*bis*, in ragione delle modifiche ad essi apportate dalla legge n. 208 del 2015. Quanto ai residui motivi di doglianza, la difesa erariale ha ribadito la riconducibilità della disciplina della VIA alla materia «tutela dell'ambiente» ed evidenziato come il comma 4 dell'art. 38 non rappresenti l'esercizio di un potere sostitutivo, bensì una disciplina transitoria dettata nel passaggio dell'allocatione a livello centrale delle procedure di VIA, prevista a regime dal precedente comma 3 funzionalmente alla realizzazione di interventi considerati strategici, in cui la posizione della Regione sarebbe salvaguardata dalla possibilità di rendere il parere previsto dall'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e, a valle, dalla previsione dell'intesa per il rilascio del titolo concessorio unico. Quest'ultima, peraltro, non sarebbe richiesta per le attività minerarie da realizzarsi nel mare continentale - oltre le dodici miglia marine - in quanto lo stesso esulerebbe dalla competenza regionale, ragione per cui non sarebbe configurabile alcuna irragionevole discriminazione.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso quanto alle censure rivolte ai commi 1, 1-*bis*, e 5, in ragione delle modifiche e delle abrogazioni operate dalla legge n. 208 del 2015 e della conseguente sopravvenuta carenza di interesse. Inoltre, ha sostenuto l'infondatezza delle residue censure, ribadendo in sostanza gli argomenti già precedentemente dedotti.





6.- Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 4 del 2015) la Regione Marche ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*bis*, 4, 6, lettera *b*), e 10, del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito) in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. ed in relazione all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Anzitutto la ricorrente impugna l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 in quanto, intervenendo nelle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio» di competenza concorrente regionale, nell'attribuire al Ministro dello sviluppo economico la predisposizione del piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale senza al contempo prevedere l'intesa con la singola Regione interessata, realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà in difetto dei requisiti in cui ciò è consentito. Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui non è prevista l'intesa.

La Regione censura altresì il successivo comma 4 del medesimo articolo, in quanto, prevedendo l'avocazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i procedimenti di VIA relativi alle attività di cui al comma 1 in corso alla data di entrata in vigore del decreto che non siano conclusi al 31 dicembre 2015, violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., atteso che, da un lato, la sostituzione non avverrebbe ad opera del Governo nel suo complesso ma di una sua componente; dall'altro, la sostituzione non interverrebbe secondo le condizioni previste dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 né secondo un modulo collaborativo ispirato ad analoghi criteri, che coinvolga adeguatamente la Regione interessata dall'attivazione del potere sostitutivo.

La ricorrente impugna inoltre l'art. 38, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 133 del 2014, in quanto prevede il rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi previa intesa con la Regione interessata solo nel caso in cui dette attività debbano svolgersi sulla terraferma e non anche nel mare continentale. Tale disposizione, comunque incidente in materie di competenza legislativa concorrente, realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà senza rispettare la condizione dell'intesa, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui non la prevede. La previsione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto realizzerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra situazioni del tutto assimilabili.

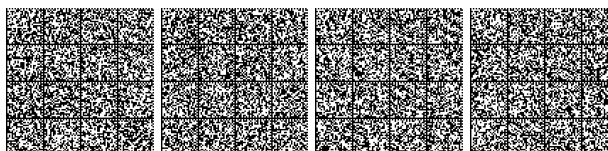
Infine, la Regione censura il successivo comma 10, in quanto consente l'autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi previo mero parere delle Regioni interessate sebbene, incidendo in materie di competenza concorrente, la chiamata in sussidiarietà imponga l'intesa. Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui si prevede il parere anziché l'intesa con la Regione interessata.

7.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

Anzitutto, il resistente deduce la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa all'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, attesa la sostituzione della norma ad opera dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 e l'introduzione della previsione che, per le attività sulla terraferma, il piano delle aree venga adottato previa intesa con la Conferenza unificata, quale organo adeguatamente rappresentativo di Regioni ed enti locali, anch'essi titolari di funzioni amministrative riguardate dalle politiche del settore energetico (si cita la sentenza n. 383 del 2005).

In ordine all'impugnazione del successivo comma 4, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che la disciplina transitoria ivi prevista, volta a riportare la materia mineraria su un piano tecnico uniforme, superando i ritardi che caratterizzerebbero le procedure di VIA in varie Regioni, non rappresenterebbe l'esercizio di un potere sostitutivo da parte dello Stato ex art. 120 Cost. - che presupporrebbe trattarsi di competenze che sono e restano proprie dell'ente sostituito - ma la rimessione al Governo delle funzioni amministrative nella materia ambientale, di competenza esclusiva statale, ivi allocando il procedimento di esercizio delle stesse per ragioni unitarie ex art. 118 Cost.

In merito all'impugnazione del comma 6, lettera *b*), del citato art. 38, la difesa erariale evidenzia che le attività energetiche che interessino il mare continentale - oltre le dodici miglia marine - rientrerebbero nella competenza legislativa esclusiva statale, in quanto in detta zona troverebbe applicazione il principio di libertà dei mari che comporterebbe il riconoscimento a ciascuno Stato di un uguale diritto di sfruttamento a condizione che siano rispettati gli interessi degli altri Stati. Si tratterebbe, dunque, di un ambito disciplinare rientrante nell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., da cui risulterebbe esclusa la Regione, anche difficilmente individuabile come portatrice dell'interesse potenzialmente inciso. Tale differenza si riverbererebbe sullo sfruttamento degli idrocarburi sulla terraferma rispetto a quello nello spazio marino, soggetto anche ad interessi internazionali, da cui l'insussistenza della disparità di trattamento denunciata dalla Regione per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.



Per le stesse ragioni sarebbe infondata la censura del successivo comma 10 del medesimo articolo, posto che nel mare continentale ed in ambiti posti in prossimità di altri Paesi rivieraschi non sussisterebbe alcuna competenza regionale, ma solo quella dello Stato.

8.- È intervenuto in giudizio il WWF Italia, deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 38, commi 1-bis, 4 e 10, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento a parametri e per profili in parte coincidenti con quelli indicati dalla Regione Marche ed in parte ulteriori.

9.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 la Regione Marche, nel riepilogare le proprie censure anche alla luce dello *ius superveniens*, ha anzitutto evidenziato l'intervenuta cessazione della materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, attesa l'abrogazione della norma ad opera dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015 senza che il piano delle aree originariamente previsto sia mai stato adottato.

Con riferimento al successivo comma 4, la ricorrente sostiene che nella fattispecie non sarebbe stata realizzata un'attrazione a livello centrale di funzioni amministrative, ma l'attivazione di un potere sostitutivo in ordine all'esercizio delle stesse, trattandosi dei procedimenti di VIA in corso «presso le regioni», che ne verrebbero private.

Quanto al comma 6, lettera b), del medesimo art. 38, la ricorrente insiste nel sostenere l'illegittimità della norma che non prevede l'intesa con riferimento alle attività minerarie da svolgere in mare. Ciò in quanto l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo in vigore al momento della proposizione del ricorso, contemplava una serie di eccezioni al divieto di attività entro le dodici miglia marine, onde la sussistenza della competenza regionale, viceversa non estesa al mare aperto. Peraltro, a seguito della legge n. 208 del 2015, tale divieto sarebbe stato reso assoluto e poiché nel frattempo non sarebbe stato adottato il piano delle aree subordinatamente al quale era previsto il rilascio del titolo concessorio unico, anche con riferimento alla censura in considerazione sarebbe sopravvenuta la cessazione della materia del contendere.

Infine, la Regione ribadisce le censure rivolte al successivo comma 10, analoghe a quelle relative al comma 6, sollecitando questa Corte a valutare la potenziale abrogazione della disposizione ad opera del divieto assoluto di attività mineraria entro le dodici miglia marine previsto a seguito delle modifiche apportate al citato art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 dalla legge n. 208 del 2015, con conseguente eventuale cessazione della materia del contendere in caso di mancata applicazione della norma.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Marche ha riepilogato i motivi di censura già articolati e replicato alla difesa erariale, insistendo nella declaratoria di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte, salva l'eventuale sussistenza degli estremi per dichiarare la cessazione della materia del contendere quanto all'impugnativa dell'art. 38, commi 1-bis, 6, lettera b), e 10, del d.l. n. 133 del 2014.

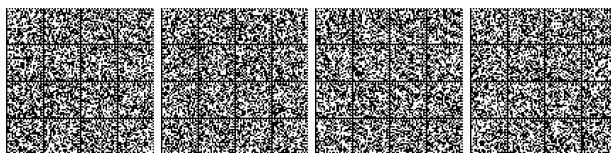
10.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto argomenti coincidenti con quelli sviluppati nella propria memoria illustrativa relativa al ricorso della Regione Abruzzo, ribadendo in merito al comma 10 che non sussisterebbe competenza regionale sul mare continentale e che la norma terrebbe in debito conto gli aspetti ambientali.

11.- Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 5 del 2015) la Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-bis, 4, 6, lettera b), e 10, del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., adducendo a sostegno delle censure motivazioni coincidenti con quelle sviluppate dalla Regione Marche nel ricorso con cui ha impugnato le medesime disposizioni.

12.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso con argomenti corrispondenti a quelli svolti in merito al ricorso con cui la Regione Marche ha impugnato le medesime disposizioni.

13.- Sono intervenuti in giudizio il WWF Italia - deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 38, commi 1-bis, 4 e 10, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento a parametri e per profili in parte coincidenti con quelli indicati dalla Regione Puglia ed in parte ulteriori - e, fuori termine, l'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria", sostenendo la propria legittimazione all'intervento e la fondatezza delle censure mosse dalla Regione Puglia alle disposizioni impugnate, nonché sollecitando questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 38 anche con riferimento a parametri posti a presidio dell'autonomia speciale riconosciuta alla Regione siciliana.

14.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 la Regione Puglia ha svolto considerazioni coincidenti con quelle sviluppate dalla Regione Marche nella memoria da essa depositata in pari data.



Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Puglia ha svolto considerazioni coincidenti con quelle sviluppate dalla Regione Marche nella memoria da essa depositata in pari data.

15.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura dello Stato ha svolto argomenti coincidenti con quelli sviluppati nella propria memoria illustrativa relativa al ricorso della Regione Marche.

16.- Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 6 del 2015) la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.l. n. 133 del 2014 (come convertito) e dell'art. 38 dello stesso nonché, specificamente, dei commi 1, 1-*bis*, 4, 7 e 10 del medesimo articolo, in riferimento agli artt. 3, 11, 77, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nonché in relazione agli artt. 3, paragrafo 2, lettera *a*), 4, e da 5 a 12, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), ed all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

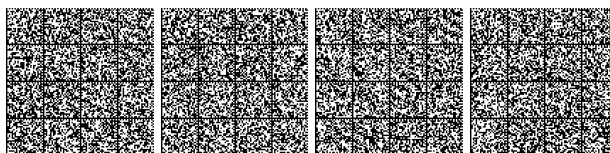
Anzitutto, come risulterebbe dal titolo e dal preambolo, l'intero d.l. n. 133 del 2014 non avrebbe un contenuto omogeneo e coerente né dal punto di vista oggettivo né da quello finalistico, diversamente da quanto previsto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), esplicitativo della *ratio* implicita nell'art. 77, secondo comma, Cost., che dunque risulterebbe violato. Tale violazione ridonderebbe nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in un vulnus alla sua autonomia finanziaria, garantita dall'art. 119 Cost.

La ricorrente censura altresì l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 nella sua interezza per difetto dei requisiti della decretazione d'urgenza, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La disposizione, infatti, prevederebbe lo svolgimento delle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla base di un programma articolato in fasi di una durata talmente lunga da non rappresentare una risposta a casi straordinari di necessità ed urgenza, trattandosi piuttosto di corrispondere alla necessità di interventi strutturali nel sistema della gestione delle risorse energetiche - ossia, di un riassetto ordinamentale - che difetterebbe del carattere accidentale, sopravvenuto ed emergenziale. Inoltre, l'art. 38, contemplando il piano delle aree e disciplinando le modalità di attribuzione dei titoli abilitativi ed i tempi di svolgimento delle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, comprensivi delle relative proroghe, non prevederebbe misure di immediata applicazione come richiesto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che espliciterebbe profili connaturati alla decretazione d'urgenza. Infine, pure l'art. 38 sarebbe connotato da difetto di omogeneità e coerenza delle misure con esso introdotte. Anche in questo caso la violazione dell'art. 77 Cost. ridonderebbe nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in un vulnus alla sua autonomia finanziaria, garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo la Regione, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 nella sua interezza contrasterebbe altresì con gli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto detterebbe misure di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente «governo del territorio», «pianificazione urbanistica ed edilizia», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute».

La ricorrente impugna altresì specificamente i commi 1 e 1-*bis* del citato art. 38, in quanto le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale (contemplate dal comma 1) sono consentite nell'ambito di un piano delle aree che, in quanto atto di pianificazione in materia di risorse energetiche suscettibile di impatto ambientale, avrebbe dovuto essere sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi degli artt. 3, paragrafo 2, lettera *a*), 4 e da 5 a 12 della direttiva n. 2001/42/CE, recepita dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), durante la fase preparatoria del programma e prima della sua approvazione. Le norme violerebbero gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla citata direttiva, in quanto adottano il piano senza aver dato luogo alla necessaria procedura di VAS o, comunque, non la prevedono con riferimento all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico che predispone il piano. Le dedotte violazioni ridonderebbero in un vulnus delle competenze regionali in materia di «governo del territorio», «pianificazione urbanistica ed edilizia», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute». In via subordinata, la ricorrente sollecita questa Corte al rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in ordine all'interpretazione degli artt. 1, 3, 4, 8 e 9 della direttiva 2001/42/CE come ostativa all'applicazione del combinato disposto dell'art. 38, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014.

Inoltre, i commi 1-*bis*, 4, 7 e 10 violerebbero gli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost. in quanto, pur costituendo ipotesi di chiamata in sussidiarietà, non ne rispetterebbero i requisiti di legittimità. In particolare, il comma 1-*bis* non prevederebbe un'intesa in senso forte tra Stato e Regione, né a livello bilaterale né in sede di conferenza. Anche il successivo comma 4 integrerebbe un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà dei procedimenti di VIA correlata al mero trascorrere del tempo e senza alcuna forma di intesa con la Regione, vizi che si riverbererebbero sulla conseguente asse-





gnazione allo Stato degli oneri di spesa istruttori prevista dalla medesima norma, altresì lesiva dell'autonomia finanziaria regionale in violazione degli artt. 3 e 119 Cost. Il comma 7 prevede che con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, siano stabilite le modalità di esercizio delle attività rientranti nelle materie di competenza concorrente, senza prevedere l'intesa con la regione. Infine, pur vertendosi in materia di «governo del territorio» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», il comma 10 prevederebbe il parere della Regione e non l'intesa con la stessa.

Secondo la Regione, il citato comma 4 violerebbe altresì l'art. 120 Cost., in quanto prevederebbe l'attivazione di un potere sostitutivo al di fuori dei casi previsti dal secondo comma del parametro citato e senza rispettare i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione quali garantiti dalla procedura dettata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, in mancanza di alcuna forma di coinvolgimento regionale. Inoltre, poiché l'art. 118 attribuirebbe in via di principio ai comuni le funzioni amministrative e poiché l'art. 120 Cost. legittimerebbe anche il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, a disciplinare un potere sostitutivo in relazione all'esercizio delle funzioni di competenza dei comuni (si cita la sentenza n. 43 del 2004), il comma 4 violerebbe l'art. 120 Cost. anche per aver previsto la sostituzione dello Stato agli enti locali, estromettendo completamente la Regione.

17.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

Anzitutto, sostenendo che le ragioni di necessità ed urgenza non debbano essere oggetto di motivazione espressa e che la violazione dell'art. 77 Cost. debba ravvisarsi solo nei casi di evidente mancanza dei presupposti, il resistente evidenzia l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto, volte a rilanciare le opere pubbliche e l'edilizia privata, nonché a rafforzare la sicurezza e gli approvvigionamenti energetici del Paese. Pure l'impugnato art. 38 risponderebbe a dette finalità, come emergerebbe dalla relazione al disegno di legge di conversione del decreto, anche attraverso la semplificazione e l'accelerazione dell'*iter* procedimentale autorizzatorio con misure di immediata applicazione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la censura al combinato disposto dei commi 1 e 1-*bis* del citato art. 38 in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. sarebbe inammissibile, per la mancata dimostrazione della lesione di competenze regionali.

Viceversa, in merito alla censura rivolta al comma 1-*bis* per mancato rispetto delle condizioni della chiamata in sussidiarietà, la difesa statale deduce la cessazione della materia del contendere alla luce della modifica della norma censurata ad opera dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, che ha introdotto la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata.

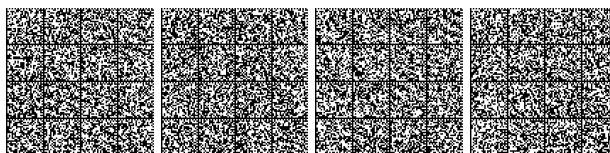
Il resistente sostiene l'infondatezza della censura mossa al successivo comma 4 - che avoca allo Stato i procedimenti di VIA pendenti e non conclusi entro il 31 marzo 2015 - in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost. Si tratterebbe di una normativa transitoria finalizzata a riportare, in via sussidiaria, la materia mineraria, sotto il profilo ambientale, su un piano tecnico uniforme, superando i ritardi che le procedure di VIA subiscono in varie Regioni, e da valutare alla stregua dell'intesa prevista per l'adozione del titolo concessorio unico a valle. La legittimità della norma si estenderebbe alla previsione del trasferimento allo Stato dei corrispondenti oneri di spesa istruttori. Altrettanto infondata sarebbe la censura mossa alla medesima norma in riferimento all'art. 120 Cost. Il comma 4 andrebbe letto unitamente al precedente comma 3, che riconduce a livello centrale, per ragioni di uniformità, il procedimento di VIA. La normativa transitoria, dunque, completerebbe la chiamata in sussidiarietà in materia ambientale, di competenza esclusiva statale, senza esercitare alcun potere sostitutivo di una funzione mantenuta in capo alla Regione.

Altrettanto infondata sarebbe la censura mossa al comma 7 del medesimo articolo, che detterebbe una disciplina uniforme dell'esercizio delle attività legittimate dal titolo concessorio unico nell'esercizio di una competenza statale.

Viceversa, sarebbe inammissibile la censura del successivo comma 10, attesa la carenza di interesse della ricorrente per ragioni correlate alla sua collocazione geografica, che la priva di sbocchi sul mare. Peraltro, il mare continentale esulerebbe dagli ambiti territoriali oggetto di competenze regionali, ricadendo esclusivamente in quella dello Stato.

18.- È intervenuto in giudizio il WWF Italia, deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate dalla Regione Lombardia, argomentando in ordine ai parametri ed ai profili di censura dedotti dalla ricorrente.

19.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto argomenti coincidenti con quelli sviluppati nella propria memoria illustrativa relativa al ricorso della Regione Marche ed, in aggiunta, ha ribadito la sussistenza degli estremi di necessità ed urgenza legittimanti il ricorso al decreto-legge e l'immediata applicabilità delle misure contemplate dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014. In ordine alle censure mosse al comma 7 del citato articolo, la difesa erariale evidenzia come, da un lato, la Regione sia adeguatamente coinvolta nel procedimento attraverso la previsione dell'intesa in merito all'adozione del titolo concessorio unico e, dall'altro, il decreto





ministeriale di adozione del disciplinare contemplato dalla norma impugnata sia destinato ad integrare il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 4 marzo 2011 (Disciplinare tipo per i permessi di prospezione e di ricerca e per le concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare e nella piattaforma continentale), già esistente.

20.- Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Lombardia, nel prendere atto dell'incidenza della legge n. 208 del 2015 sull'art. 38, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, insiste in particolare nelle censure rivolte al comma 7 del medesimo articolo.

21.- Con ricorso depositato il 16 gennaio 2015 (reg. ric. n. 10 del 2015) la Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1, 1-*bis*, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10, del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito), in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 32, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed in relazione agli artt. 3 e seguenti della direttiva n. 2001/42/CE ed al principio di precauzione di cui all'art. 191 del TFUE.

Anzitutto, la Regione censura il comma 1 del citato art. 38, in quanto, qualificando le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili e prevedendo che i relativi titoli abilitativi comprendano la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo espropriativo, realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» senza al contempo prevedere un'intesa in senso forte con le Regioni, con ciò violando gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

In secondo luogo la ricorrente censura il comma 1-*bis* - nella versione modificata dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 - in quanto, per l'adozione del piano delle aree in cui consentire le attività di cui al comma 1, la norma realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà accompagnata solo da un'intesa debole con la Conferenza unificata, stabilendo in caso di mancato raggiungimento, l'attivazione della procedura semplificata di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), peraltro limitata alle attività sulla terraferma, in violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. Inoltre, la norma non contempla l'assoggettamento del piano a VAS, come previsto dagli artt. 3 e seguenti della direttiva 2001/42/CE, con conseguente violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che ridonderebbe nella lesione delle competenze regionali in materia di «tutela della salute», «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

La Regione impugna anche il successivo comma 2, secondo cui «Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica». Prescrivendo la variante, la norma non si limiterebbe ad una disciplina di principio nella materia urbanistica rientrante nella competenza legislativa concorrente, ma recherebbe una disciplina dettagliata, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., quest'ultimo espressivo del principio di leale collaborazione.

La ricorrente censura altresì il comma 3 del citato art. 38, che, diversamente da quanto precedentemente previsto dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, sottrarrebbe interamente alla Regione la competenza sui procedimenti di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività minerarie sulla terraferma. Ciò in una materia, quella della tutela dell'ambiente, intrinsecamente trasversale, in cui alle Regioni, nell'ambito delle loro competenze, è consentito di determinare un aumento dei livelli di tutela (si cita la sentenza n. 93 del 2013). In tal modo la norma violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Per gli stessi motivi e per violazione dei medesimi parametri sarebbe illegittimo anche il successivo comma 4, che vede l'avocazione allo Stato dei procedimenti di VIA non conclusi dalle Regioni entro il 31 marzo 2015. La norma, inoltre, determinando un irragionevole e notevole aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale, violerebbe anche gli artt. 3 e 97 Cost., con una evidente ricaduta sulle competenze regionali poc'anzi indicate.

La Regione impugna anche il comma 5 del citato art. 38, in quanto, prevedendo un titolo concessorio unico in luogo dei precedenti due distinti titoli (il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione) - uno funzionale all'individuazione di un giacimento coltivabile e l'altro abilitante alla produzione a seguito del ritrovamento - attribuirebbe i poteri concessori prima della scoperta del giacimento. Inoltre, il programma dei lavori da predisporre prima dell'attività di ricerca difficilmente potrebbe specificare le aree da essa interessate. Ciò dimostrerebbe l'irragionevolezza della disciplina, in violazione dell'art. 3 Cost., con ridondanza sulle materie di competenza concorrente «governo del territorio», «protezione civile», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Secondo la ricorrente, anche il successivo comma 6, lettera *b*), sarebbe illegittimo, in quanto il titolo concessorio unico sarebbe accordato previa intesa con la Regione senza che il suo mancato raggiungimento costituisca ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento e comunque limitata alle sole attività sulla terraferma. Di qui la viola-



zione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., vertendosi in materie di competenza regionale. Inoltre, la lettera *a*) del medesimo comma confermerebbe l'espropriazione delle competenze regionali in tema di VIA, esponendosi alle medesime censure mosse al comma 4.

La Regione impugna altresì il comma 8 del medesimo art. 38, che estende l'applicazione delle norme sul titolo concessorio unico anche ai titoli rilasciati successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 ed ai procedimenti in corso. La norma sarebbe affetta dagli stessi vizi di legittimità costituzionale dedotti con riguardo ai commi 4, 5 e 6 ed inoltre violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., stante l'effetto retroattivo, ridondante sulle competenze regionali già in precedenza indicate.

Infine, la ricorrente censura il successivo comma 10. La norma legittimerebbe attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi nella forma di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti anche in aree, come quella del golfo di Venezia, in cui, a fronte del rischio di subsidenza sulle coste, l'art. 26, comma 2, della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), le aveva vietate e l'art. 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - aveva previsto il divieto fino a quando non fosse stata accertata l'insussistenza di rischi di subsidenza. Prescindendo da tale accertamento, la norma, come emergerebbe dalla relazione tecnica relativa al d.l. n. 133 del 2014, da un lato avrebbe l'obiettivo di realizzare studi volti ad escludere rischi apprezzabili di subsidenza per superare il divieto e dall'altro permetterebbe di garantire produzioni significative di gas e di effettuare importanti investimenti privati, assicurando «il relativo gettito fiscale allo Stato». L'impossibilità di conciliare simili finalità dimostrerebbe l'intenzione del legislatore di sacrificare la tutela dell'ambiente, della salute e dell'integrità del territorio agli altri scopi, come emergerebbe dal coinvolgimento del Ministero dello sviluppo economico a fronte di un precedente affidamento al Ministero dell'ambiente degli studi sui rischi di subsidenza, al contempo esautorando la Regione e svilendo le sue competenze. Di qui l'irragionevolezza e l'assenza di bilanciamento degli interessi in gioco nonostante le evidenze del fenomeno della subsidenza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Un'ulteriore violazione di tali principi deriverebbe dalla possibilità di prorogare il periodo di sperimentazione ove, al termine del periodo di validità dell'autorizzazione (fino a cinque anni) del progetto sperimentale, si accerti che non vi siano stati effetti di subsidenza sulla costa. Non solo il periodo originario sarebbe eccessivo, ma il fatto che sia prevista una verifica *ex post* dimostrerebbe l'insufficienza dei controlli previsti *ex ante* al fine di escludere danni ambientali. La norma, inoltre, contrasterebbe con l'art. 191 del TFUE, espressivo del principio di precauzione, come declinato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, per cui in presenza di incertezze scientifiche in un caso dubbio dovrebbero prevalere le esigenze di protezione dell'ambiente sugli interessi economici. Di qui il contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Risulterebbero altresì violati gli artt. 9, 32 e 97 Cost. con ridondanza sulle competenze regionali in materia di «tutela della salute», «governo del territorio», «protezione civile», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», pregiudicate anche direttamente in quanto la norma prevede che la Regione venga soltanto sentita e non contempla l'intesa, in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Infine, sarebbe violato anche l'art. 119, sesto comma, Cost. per la lesione dell'integrità del demanio regionale.

22.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

Anzitutto, con riferimento all'impugnazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, la difesa erariale nega che il piano delle aree ivi previsto sia soggetto a VAS, dovendo contenere un mero elenco di aree in cui possono essere svolte le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e le attività di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, senza nessuna ulteriore indicazione da cui possano desumersi potenziali effetti sull'ambiente, secondo la finalità a cui risponderebbe la VAS ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Ne discenderebbe l'infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto alla censura rivolta al successivo comma 3, il resistente evidenzia che, con riguardo alla VIA, l'ambito competenziale in rilievo sarebbe quello della «tutela dell'ambiente», attribuito in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Di conseguenza, l'attribuzione in via generale dei nuovi procedimenti di VIA allo Stato così come la disciplina transitoria prevista dall'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014 costituirebbe esercizio di prerogative costituzionalmente riconosciute al legislatore statale. Tale attribuzione, peraltro, corrisponderebbe agli obiettivi dichiarati nell'*incipit* dell'art. 38, legittimando il ricorso a procedure unitarie ed a misure di accelerazione. Peraltro, il comma 6-*bis* del medesimo articolo prevede che la VIA debba essere effettuata secondo le modalità di cui alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, il cui art. 25, comma 2, assicura il coinvolgimento della Regione interessata attraverso il parere.



23.- È intervenuto in giudizio il WWF Italia, deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate dalla Regione Veneto, argomentando in ordine ai parametri ed ai profili di censura dedotti dalla ricorrente.

24.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 la Regione Veneto, con riguardo alle censure mosse all'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, ha sostenuto essere sopravvenuta cessazione della materia del contendere a seguito dell'abrogazione della norma da parte dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015. Diversamente, in ordine alle altre disposizioni parimenti impugnate la ricorrente ribadisce le censure ad esse rivolte, producendo altresì documentazione a suffragio della riscontrabilità dell'effetto di subsidenza sulle coste a distanza di molto tempo dal verificarsi della causa determinante, oltre i cinque anni di durata massima dei progetti sperimentali previsti dal comma 10 del citato art. 38.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Veneto ha ribadito la sopravvenuta cessazione della materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, insistendo nelle censure rivolte alle altre disposizioni impugnate, negando rilievo alla previsione dell'intesa da parte dell'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004 e dell'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, peraltro non estesa alle attività in mare, nonostante l'attrazione in sussidiarietà, comunque sprovvista di proporzionalità quanto al censurato comma 10.

25.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha anzitutto dedotto l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse quanto alle censure rivolte all'art. 38, commi 1, 1-*bis*, e 5, del d.l. n. 133 del 2014, alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 208 del 2015. In secondo luogo l'Avvocatura ha ribadito la legittimità dei commi 3, 4 e 6, lettera *b*), del medesimo art. 38 alla stregua della loro riconducibilità alla materia ambientale di competenza esclusiva statale e dell'adeguato coinvolgimento regionale attraverso parere, salva la necessità dell'intesa per il rilascio del titolo concessorio unico, correttamente circoscritta al caso di attività mineraria sulla terraferma, attesa l'assenza di competenza regionale sul mare. In ragione di quest'ultimo rilievo e della adeguata considerazione degli aspetti ambientali sarebbero altresì infondate le censure rivolte all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento ai parametri competenziali evocati dalla ricorrente, mentre, in riferimento a quelli non competenziali, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di ridondanza.

26.- Con ricorso depositato il 21 gennaio 2015 (reg. ric. n. 13 del 2015) la Regione Campania ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

Dopo aver dato atto della modifica dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 ad opera dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 - ragione per la quale la ricorrente non censura la norma nella versione originaria - la Regione lamenta che il successivo comma 7, nel definire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché quelle di esercizio delle relative attività, non abbia previsto la partecipazione regionale attraverso l'intesa, nonostante si tratti di un caso di chiamata in sussidiarietà, vertendosi in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «governo del territorio», «tutela della salute» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

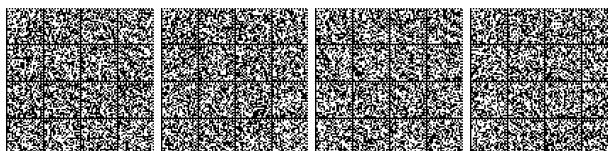
27.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

Dopo aver evidenziato le modifiche apportate dal legislatore all'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, la difesa erariale sottolinea come sia legittima la disposizione di cui al successivo comma 7, in quanto tesa a definire, in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, le modalità di conferimento del titolo unico e di esercizio delle relative attività.

28.- È intervenuto in giudizio il WWF Italia, deducendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 - avverso il quale la Regione Campania non muove censure, alla luce delle modifiche apportate dallo *ius superveniens* - che del successivo comma 7 del medesimo articolo, argomentando in ordine ai parametri ed ai profili d'impugnazione dedotti dalla ricorrente.

29.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto argomenti coincidenti con quelli sviluppati a proposito dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 nella memoria depositata in relazione all'impugnativa della Regione Lombardia.

Con successiva memoria depositata il 3 marzo 2017, la medesima Avvocatura ha evidenziato la cessazione della materia del contendere quanto all'asserita impugnativa dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 - stante l'abrogazione della disposizione ad opera dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015 e ribadito gli argomenti già esposti nella precedente memoria illustrativa a proposito del comma 7 dello stesso art. 38.





30.- Con ricorso depositato il 21 gennaio 2015 (reg. ric. n. 14 del 2015) la Regione Calabria ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1, 4, 5 e 6, del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito), in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà, nonché in relazione agli artt. 1 della legge n. 239 del 2004, 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, 4, paragrafo 6, della direttiva 12 giugno 2013, n. 2013/30/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE), 1, paragrafo 1, lettera b), e 6, paragrafo 1, della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

La Regione, dopo aver evidenziato che l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 inciderebbe su materie di competenza concorrente quali «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «governo del territorio», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «tutela della salute», censura il comma 1 in quanto, in ragione dell'ampiezza e dell'indeterminatezza dell'intervento normativo operato e della semplificazione ed accelerazione delle procedure che ne seguirebbero, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. e con i principi di leale collaborazione e sussidiarietà, escludendo ogni coinvolgimento regionale.

Il successivo comma 4, riguardando l'intera materia ambientale, non farebbe corretta applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocatione delle funzioni amministrative, violando gli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120 Cost.

Anche i successivi commi 5 e 6 relativi al rilascio del titolo concessorio unico a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi sarebbero illegittimi - in quanto contrari agli artt. 114, 117, terzo, quarto e quinto comma, e 118 Cost. nonché ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà - atteso che non riconoscerebbero alla Regione, attraverso un'intesa in senso forte, una posizione specifica differenziata rispetto a qualsiasi altra amministrazione.

Inoltre, i citati commi 4, 5 e 6 non garantirebbero il coinvolgimento degli enti locali, violando le norme di principio di cui agli artt. 1 della legge n. 239 del 2004, 31 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, e contrasterebbero con l'art. 4, paragrafo 6, della direttiva 2013/30/UE nonché con gli artt. 1, paragrafo 1, lettera b), e 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/52/UE.

31.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

La difesa erariale anzitutto evidenzia come la chiamata in sussidiarietà operata dall'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 sia rispettosa del principio di proporzionalità, attesa la natura strategica degli interventi. Evidenzia inoltre come le Regioni siano idoneamente salvaguardate attraverso il coinvolgimento sia nell'adozione del piano delle aree in cui consentire le attività di cui al comma 1, subordinato all'intesa con la Conferenza unificata (ex comma 1-bis, come modificato dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014) - a presidio di tutto il sistema delle autonomie territoriali - sia con riguardo agli interventi specifici, mediante l'intesa con le singole regioni (si cita la sentenza n. 163 del 2012). Di qui l'infondatezza delle censure mosse ai commi 4, 5 e 6 del medesimo art. 38.

Circa la dedotta violazione della normativa europea, il Presidente del Consiglio eccepisce l'inammissibilità della questione per mancata dimostrazione della lesione di competenze regionali, e, nel merito, deduce l'infondatezza delle censure.

32.- È intervenuto in giudizio il WWF Italia, assumendo in via preliminare la propria legittimazione all'intervento e, nel merito, sostenendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate dalla Regione Calabria, argomentando in ordine ai parametri ed ai profili di censura dedotti dalla ricorrente.

33.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 l'Avvocatura generale dello Stato ha anzitutto dedotto l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse quanto alle censure rivolte all'art. 38, commi 1, 1-bis, e 5, del d.l. n. 133 del 2014, alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 208 del 2015. In secondo luogo l'Avvocatura generale ha ribadito la legittimità delle disposizioni contenute nell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 che incidono sulla disciplina della VIA, anche in ragione della previsione del coinvolgimento delle Regioni attraverso l'intesa per il rilascio del titolo concessorio unico.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 l'Avvocatura generale dello Stato ha svolto argomenti coincidenti con quelli contenuti nella propria memoria - salvo quanto ivi dedotto in ordine all'art. 38, commi 7 e 10, del d.l. n. 133 del 2014 - depositata in pari data in relazione al ricorso proposto dalla Regione Abruzzo.





34.- Con ricorso depositato il 4 marzo 2015 (reg. ric. n. 32 del 2015) la Regione Campania ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente evidenzia che la norma censurata ha sostituito l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 con una disposizione del seguente tenore: «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

Le censure della Regione riguardano il terzo periodo della disposizione, in quanto la procedura semplificata prevista dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 - secondo cui «[...] nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui al comma 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata [...]» - conterrebbe la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte in caso di dissenso, come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa e senza preventivo ulteriore svolgimento di idonee procedure a ciò finalizzate, comunque ostacolate dalla previsione di un termine esiguo. Di qui la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non essendo stati rispettati i presupposti della chiamata in sussidiarietà realizzata dalla norma in materie di competenza concorrente.

35.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

La difesa statale, premesso che il sistema delle Conferenze rappresenterebbe il principale strumento per consentire alle Regioni di avere un ruolo determinante nelle decisioni statali che incidono su materia di loro competenza, evidenzia come la procedura di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 sia già stata scrutinata favorevolmente da questa Corte con la sentenza n. 239 del 2013.

Inoltre, tanto le norme statali ispirate alla semplificazione amministrativa ed alla celerità, al fine di garantire sull'intero territorio nazionale la conclusione del procedimento autorizzatorio entro termini definiti, quanto quelle che definiscono le modalità di esercizio dell'intesa e, soprattutto, le procedure per ricercarla in caso di diniego e comunque di supplire alla sua carenza rappresenterebbero principi fondamentali che il legislatore sarebbe legittimato a dettare in materie a competenza concorrente. Ne conseguirebbe la legittimità della normativa nella parte attinta dalla censura.

36.- Con ricorso depositato il 5 marzo 2015 (reg. ric. n. 35 del 2015) la Regione Abruzzo ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Ad avviso della ricorrente, l'intesa prevista dalla norma garantirebbe soltanto una forma “debole” di partecipazione regionale alla predisposizione del piano delle aree ove consentire le attività di cui al comma 1 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, peraltro limitatamente alle sole attività sulla terraferma e non esteso anche al mare continentale, ambito compreso nella competenza regionale. La mancata previsione dell'intesa forte, estesa alle attività da svolgere in mare, renderebbe illegittima la chiamata in sussidiarietà operata dalla norma, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

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

La difesa erariale anzitutto evidenzia come, in generale, il sistema delle conferenze rappresenti il principale strumento per consentire alle Regioni di avere un ruolo determinante nelle decisioni statali che incidono su materia di loro competenza. In particolare, l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata garantirebbe la partecipazione sia delle Regioni che degli enti locali e sarebbe lo strumento adeguato di coinvolgimento, atteso che non verrebbe in gioco



l'interesse esclusivo della singola Regione, come nel rilascio dello specifico titolo abilitativo, per il quale è prevista l'intesa con la stessa. Peraltro, la determinazione delle modalità della collaborazione nonché le procedure per superare l'eventuale stallo rappresenterebbero principi fondamentali che il legislatore statale sarebbe legittimato a dettare in materie a competenza concorrente.

In secondo luogo il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come il mare continentale, in cui potrebbero intervenire le attività previste dall'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, costituisca un ambito territoriale sottratto alla competenza della singola Regione - che sarebbe anche difficile individuare quale portatrice di un interesse - e ricadente in quella dello Stato, considerati anche gli evidenti riflessi nei rapporti esteri.

38.- Con memoria depositata il 10 marzo 2016 la Regione Abruzzo ha evidenziato l'avvenuta abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, chiedendo, in ragione di ciò, che sia dichiarata cessata la materia del contendere.

Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la ricorrente ha reiterato tale richiesta.

39.- Con memoria depositata il 2 maggio 2017 l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse, attesa l'abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 - come modificato dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 - ad opera dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015.

40.- Con ricorso depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 39 del 2015) la Regione Marche ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Anzitutto, la ricorrente lamenta che, nelle materie di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», la norma impugnata, realizzando una chiamata in sussidiarietà, abbia previsto l'intesa con la Conferenza unificata anziché con la Regione interessata. Ciò sebbene le competenze coinvolte siano di pertinenza della singola Regione. Viceversa, l'intesa normativamente prevista da un lato coinvolgerebbe gli enti locali, estranei all'attribuzione costituzionale delle competenze in rilievo, e dall'altro consentirebbe la pretermissione della Regione interessata, in virtù dell'applicazione del principio della maggioranza.

Inoltre, l'intesa riguarderebbe solo le aree collocate sulla terraferma e non anche quelle ubicate nel mare continentale, in mancanza di qualunque rilevante elemento di differenziazione.

Infine, la disposizione consentirebbe l'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa prevista dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 anche al caso in cui lo stallo decisionale non dipenda dall'inerzia delle amministrazioni regionali, ma da divergenze sostanziali tra le parti, attribuendo il potere decisionale al Presidente del Consiglio dei ministri senza prevedere lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti ed, al limite, devolvere la decisione ad un organo terzo.

La norma, pertanto, contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede una previa intesa con la Conferenza unificata anziché con ciascuna Regione interessata e limitatamente alle aree ubicate sulla terraferma e nella parte in cui prevede il procedimento di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 anche quando la mancata intesa dipenda da divergenze sostanziali.

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

La difesa erariale sostiene che nella materia energetica si renderebbe costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa forte tra Stato e sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata. Infatti, a differenza del caso del singolo intervento, nell'adozione del piano delle aree non verrebbe in gioco l'interesse esclusivo della singola Regione, ma l'esigenza di una visione unitaria per l'intero territorio nazionale.

Quanto alla mancata estensione dell'intesa alle aree marittime, esse sarebbero ubicate nel mare continentale, ambito territoriale esulante dalla competenza regionale e ricadente in quella esclusiva statale, anche per i risvolti transfrontalieri.

Infine, la determinazione delle modalità della collaborazione nonché le procedure per superare l'eventuale stallo rappresenterebbero principi fondamentali che il legislatore statale sarebbe legittimato a dettare in materie a competenza concorrente.

42.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 la Regione Marche ha ribadito gli argomenti svolti in ricorso a supporto dell'impugnativa e replicato alle difese dell'Avvocatura generale dello Stato, insistendo per la declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma censurata o, in subordine, di cessazione della materia del contendere, alla luce dell'abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 ad opera dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015.



Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione ha riepilogato gli argomenti a sostegno dell'impugnativa e replicato alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'accoglimento del ricorso ove non fossero ravvisati gli estremi per la declaratoria di cessazione della materia del contendere in ragione dello *ius superveniens*.

43.- Con ricorso depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 40 del 2015) la Regione Puglia ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., adducendo motivazioni coincidenti con quelle svolte dalla Regione Marche a sostegno dell'impugnazione della medesima disposizione.

44.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la reiezione del ricorso per le ragioni già esposte a proposito del ricorso della Regione Marche relativo alla stessa norma.

45.- Con memoria depositata il 15 marzo 2016 la Regione Puglia ha svolto considerazioni coincidenti con quelle contenute nella memoria illustrativa della Regione Marche, depositata in pari data, relativa all'impugnativa della medesima disposizione.

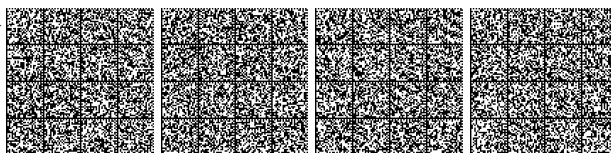
Con memoria depositata il 2 maggio 2017 la Regione Puglia ha svolto argomenti coincidenti con quelli di cui alla memoria illustrativa della Regione Marche, depositata in pari data, relativa all'impugnativa della medesima disposizione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con un primo gruppo di ricorsi (rispettivamente iscritti al reg. ric. n. 2, n. 4, n. 5, n. 6, n. 10, n. 13 e n. 14 del 2015) le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - in riferimento all'art. 77 della Costituzione; dell'intero art. 38 del citato decreto, in riferimento agli artt. 77, 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost.; nonché, specificamente, dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10, del medesimo art. 38, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 11, 32, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà, nonché in relazione agli artt. 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), ed agli artt. 3, paragrafo 2, lettera a), 4, e da 5 a 12, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), 4, paragrafo 6, della direttiva 12 giugno 2013, n. 2013/30/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE), 1, paragrafo 1, lettera b), e 6, paragrafo 1, della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

Con un secondo gruppo di ricorsi (rispettivamente iscritti al reg. ric. n. 32, n. 35, n. 39 e n. 40 del 2015) le Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le censure del primo gruppo di ricorsi - in disparte quelle relative all'intero decreto-legge - riguardano la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi recata dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, mentre le censure contenute nel secondo gruppo si concentrano sulla disposizione che ha sostituito il comma 1-bis del citato articolo, afferente al piano delle aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale.



2.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni o su norme strettamente collegate ed avanzano censure in larga misura coincidenti, onde l'opportunità di riunire i giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate pronunce lo scrutinio delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con gli stessi atti introduttivi.

3.- In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong nei giudizi introdotti con il primo gruppo di ricorsi e dall'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio promosso dalla Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015).

Quest'ultimo intervento è inammissibile in ragione del preliminare ed assorbente profilo relativo alla tardività del deposito, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 4, e 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 226 del 2003).

Quanto all'intervento del WWF Italia, si deve richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando, per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (*ex plurimis*, sentenza n. 110 del 2016).

4.- Ancora in via preliminare, va ribadita in questa sede l'inammissibilità del ricorso presentato dalla Regione Calabria (reg. ric. n. 14 del 2015), già dichiarata in occasione dello scrutinio di altra questione di legittimità costituzionale promossa con il medesimo ricorso in ragione della tardività del deposito della deliberazione della Giunta di ratifica del decreto presidenziale con cui è stata assunta la determinazione all'impugnativa (sentenza n. 110 del 2016).

Nel corso della discussione in udienza la difesa regionale ha sostenuto che il deposito non è potuto intervenire tempestivamente in quanto la Giunta che doveva ratificare il decreto non era stata ancora costituita.

L'argomento, tuttavia, non inficia l'inammissibilità del ricorso.

L'art. 33, comma 8, della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere di compiere, nei dieci giorni successivi alla proclamazione, gli atti improrogabili ed urgenti di competenza della Giunta. Tra di essi rientra, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la deliberazione alle impugnative davanti alla Corte costituzionale, stante anche quanto previsto dall'art. 36, comma 1, lettera l), dello statuto regionale.

Nella fattispecie il decreto presidenziale è intervenuto il 12 gennaio 2015, ben oltre i dieci giorni dalla proclamazione del Presidente della Regione, risalente - secondo quanto si legge nel decreto stesso, prodotto dalla ricorrente - al 9 dicembre 2014.

Dunque, anche a prescindere dai motivi che hanno determinato il tardivo deposito della deliberazione della Giunta a ratifica dell'originario decreto, il ricorso è comunque inammissibile per difetto di legittimazione processuale attiva in capo al Presidente della Regione.

5.- Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 133 del 2014 nella sua interezza, promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 77 Cost.

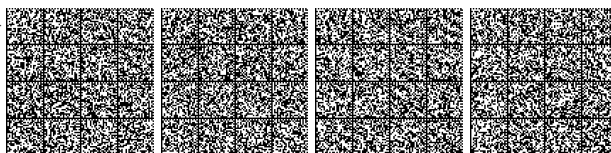
Non sussiste, infatti, la necessaria piena corrispondenza, quanto ad oggetto, tra la deliberazione con cui la Giunta regionale si è determinata all'impugnazione - che nella fattispecie non menziona il decreto-legge nella sua interezza - ed il ricorso (*ex plurimis*, sentenza n. 153 del 2015).

Parimenti inammissibile è la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento all'art. 77 Cost.

Anche in questo caso difetta la piena corrispondenza tra la deliberazione ad impugnare - che non include l'art. 77 Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera della disposizione censurata - ed il contenuto del ricorso (*ex plurimis*, sentenza n. 110 del 2016).

6.- La Regione Lombardia impugna l'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 sia in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. - in quanto difetterebbero i requisiti previsti per il ricorso alla decretazione d'urgenza - sia in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto l'articolo detterebbe misure di dettaglio in materie di competenza legislativa concorrente.

6.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost. è inammissibile.





Da un lato, l'evocazione degli artt. 117, secondo comma - peraltro contraddetta dall'assunto che l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 inciderebbe su materie di competenza legislativa concorrente - e 118 Cost. risulta immotivata; dall'altro, la censura proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è generica, non essendo argomentata in relazione alle singole disposizioni - connotate da varietà contenutistica, seppur astretta da un'omogeneità di fondo, come meglio si dirà nell'immediato prosieguo - di cui l'articolo si compone, e finisce per risultare priva di un'adeguata motivazione, esigenza che si pone in termini particolarmente pregnanti nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenza n. 244 del 2016).

6.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

La censura è proposta sotto tre distinti profili: *a)* la mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza; *b)* la non immediata applicabilità della disciplina recata dall'impugnato art. 38, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri); *c)* il difetto di omogeneità e coerenza delle misure introdotte.

Quanto al primo profilo, vale a dire la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, occorre ricordare come questa Corte, con orientamento costante, abbia affermato che il proprio sindacato è circoscritto «ai casi di “evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione” (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)» (sentenza n. 10 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 287 del 2016).

Considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la *ratio* che le ispira - consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore - non sono riscontrabili né la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza né l'irragionevolezza o l'arbitrarietà della loro valutazione. Ne consegue l'infondatezza della censura sotto il profilo in considerazione.

Quanto alla mancanza del requisito di immediata applicabilità delle disposizioni censurate, occorre ricordare che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 prescrive - con disposizione che rileva anche per l'ulteriore censura relativa al difetto di omogeneità e coerenza dell'impugnato art. 38 - che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e che «[l']art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) [...] pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (sentenze n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012).

Tanto premesso, dalla mera lettura delle disposizioni impugnate emergono la loro portata precettiva e la immediata e diretta applicabilità. Esse, infatti, lungi dal perseguire finalità programmatiche, hanno un contenuto qualificatorio (strategicità, indifferibilità ed urgenza, pubblica utilità attribuita alle attività ed ai relativi titoli abilitativi), regolano il procedimento di adozione di uno strumento di pianificazione delle attività minerarie, allocano quello di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevedono le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo concessorio unico ed il suo subentro ai titoli minerari precedenti, disciplinano il procedimento di autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. Si tratta di disposizioni che, nell'assoluta maggioranza dei casi, non richiedono l'adozione di ulteriore normativa, considerato, peraltro, che «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» (sentenza n. 16 del 2017). Ne consegue che la censura proposta dalla Regione Lombardia non è fondata neanche sotto questo profilo.

Infine, quanto al dedotto difetto di omogeneità e coerenza della normativa impugnata, secondo la giurisprudenza costituzionale «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., [si ricollega] ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).



Le disposizioni contenute nel censurato art. 38 risultano omogenee per *ratio* al contenuto dell'intero decreto-legge n. 133 del 2014. Quest'ultimo, nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita, come questa Corte ha già avuto modo di affermare: «è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei “provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo”, annoverati dalla Corte tra gli “atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità” (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza» (sentenza n. 244 del 2016).

D'altra parte, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 è effettivamente orientato al perseguimento dell'indicato obiettivo, regolando - con intento semplificativo ed acceleratorio - l'attività amministrativa concessoria nel settore degli idrocarburi (anche) con la finalità di sbloccare gli investimenti privati in tale ambito.

L'articolo, infine, presenta altresì un contenuto omogeneo al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali.

Dunque, alla luce delle ragioni che precedono, la questione promossa non è fondata nemmeno sotto il profilo da ultimo considerato.

7.- Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 che - nella versione originaria - prevedeva che «Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità».

In particolare, secondo la Regione Abruzzo, la qualificazione delle citate attività come di interesse strategico e di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili sarebbe generica e priva di motivazione idonea ad attribuire tale status a priori ed in via generale ed astratta. Inoltre, la strategicità non corrisponderebbe al requisito di proporzionalità richiesto per la cosiddetta chiamata in sussidiarietà e determinerebbe l'applicazione alle attività in considerazione di una procedura semplificata ed accelerata di VIA che inibirebbe l'intervento della Regione nell'*iter* autorizzativo, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

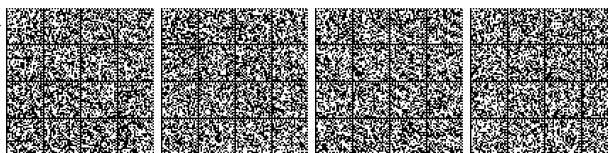
La Regione Veneto sostiene che la norma realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà nella materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», senza al contempo prevedere un'intesa in senso forte con le Regioni, così violando gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

La disposizione censurata è stata sostituita dall'art. 1, comma 240, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), statuendo che «Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale sono di pubblica utilità. I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità».

Lo *ius superveniens*, tuttavia, non determina la cessazione della materia del contendere, la quale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, richiede che la modifica della norma censurata sia soddisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e che essa non abbia medio tempore ricevuto applicazione (di recente, sentenza n. 50 del 2017).

Quanto alla prima condizione, la disposizione sopravvenuta, mantenendo l'unilaterale qualificazione di pubblica utilità delle attività ed il relativo effetto declaratorio ad opera dei titoli abilitativi, non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti. Quanto alla seconda, si deve rilevare che la norma originaria ha natura autoapplicativa, in considerazione del contenuto qualificatorio, e si riferisce a tutti i «titoli abilitativi», dunque anche a quelli precedenti al titolo concessorio unico - come, peraltro, si evince indirettamente anche dall'art. 14 del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), che, nel ribadire il contenuto della norma censurata, richiama anche la normativa afferente ai titoli minerari di cui alla legge del 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali) - frattanto eventualmente rilasciati, difettando così certezze in ordine al requisito della mancata applicazione.

7.1.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., non è fondata.



La norma censurata prevede una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, cui, secondo il costante orientamento di questa Corte, «[l]o Stato può ricorrere [...] “al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale” (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 7 del 2016), ossia, nel caso in esame, alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (sentenze n. 114 del 2017 e n. 383 del 2005).

Secondo la ricorrente, la norma non corrisponderebbe a quanto da questa Corte affermato in più occasioni: «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine [...]» (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2016, punto 2). Insomma, occorre che «“la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata” e “non risulti affetta da irragionevolezza”» (sentenza n. 142 del 2016). In forza di tali principi sono state ritenute illegittime norme che pretendevano di realizzare una chiamata in sussidiarietà «prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011) in «assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell’esigenza di assicurare l’esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011).

L’intervento normativo in esame, tuttavia, non è assimilabile a quelli da ultimo descritti. Esso, infatti, riguarda le sole attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale e i relativi titoli abilitativi; dunque, un ambito circoscritto, con riferimento al quale l’art. 38, comma 1, esplicita, seppur sinteticamente - «Al fine di [...] garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese» - le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà. La menzionata finalità, peraltro, costituisce uno degli «obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali» (art. 1, comma 3, lettera a, della legge n. 239 del 2004). A tal fine sono state attribuite allo Stato «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» (art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004), tanto da non essere stati trasferiti alle Regioni «[...] i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze» (art. 3, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

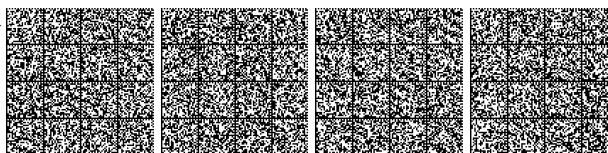
In tale contesto l’accentramento realizzato dalla norma impugnata non risulta sproporzionato bensì coerente (in tal senso, sentenza n. 142 del 2016) col carattere strategico degli interventi cui si rivolge (sentenza n. 165 del 2011) e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale (in tal senso, sentenza n. 313 del 2010) già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

Quanto al preteso effetto acceleratorio e semplificatorio sulla procedura di VIA asseritamente ascrivibile alla declaratoria normativa di strategicità, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione è erroneo, risultando smentito dall’art. 38, comma 6-*bis* - aggiunto in sede di conversione - del d.l. n. 133 del 2014, il quale rimanda alle normali «modalità» e «competenze» di cui alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, nel cui ambito si collocano gli artt. da 19 a 29 che disciplinano in linea generale l’ordinaria procedura di VIA.

7.2.- La questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., non è fondata.

Diversamente da quanto lamentato dalla ricorrente, e coerentemente con la costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2016), la chiamata in sussidiarietà realizzata dalla norma censurata richiede l’intesa con la Regione per ogni tipologia di titolo abilitativo all’esercizio delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

In particolare, quanto ai titoli disciplinati dalla legge n. 9 del 1991, l’intesa con le Regioni interessate è prevista dall’art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, che la prescrive in generale per «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi» sulla terraferma; quanto al titolo concessorio unico, l’intesa per lo svolgimento delle attività minerarie sulla terraferma è esplicitamente prevista dall’art. 38, comma 6, lettera b), del





d.l. n. 133 del 2014; infine, per le attività di stoccaggio di gas naturale, l'intesa con la Regione interessata è richiesta dall'art. 3, comma 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 gennaio 2011 (Modalità di conferimento della concessione di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo e relativo disciplinare tipo), adottato in attuazione dell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Con riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito, come meglio risulterà in prosieguo.

8.- Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Lombardia impugnano l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, introdotto in sede di conversione, che originariamente prevedeva che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponesse un piano delle aree in cui consentire le attività minerarie di cui al comma 1 del medesimo art. 38.

La disposizione in questione è stata sostituita dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, in virtù del quale, diversamente da quanto precedentemente previsto, il piano delle aree disponibili per le attività minerarie doveva essere adottato, per quelle sulla terraferma, previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento della stessa, la norma disponeva che si provvedesse con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 e che, nelle more dell'adozione del piano, i titoli abilitativi di cui al comma 1 fossero rilasciati sulla base delle norme previgenti.

La nuova versione del menzionato comma 1-bis è stata impugnata dalla Regione Veneto; il citato comma 554 è stato impugnato dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia.

L'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015 ha abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014.

Prima dell'abrogazione la norma sul piano delle aree non ha mai trovato applicazione, così come questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 114 del 2017), mentre il previsto regime transitorio non è stato censurato.

Pertanto, coerentemente a quanto costantemente ritenuto da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 50 del 2017), sussistono le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014.

9.- La Regione Veneto impugna l'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, secondo cui, «Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica». Prescrivendo l'effetto di variante, la norma non si limiterebbe ad una disciplina di principio nella materia urbanistica, rientrando nella competenza legislativa concorrente, ma recherebbe una normativa di dettaglio, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., quest'ultimo espressivo del principio di leale collaborazione.

Dette censure sono inammissibili in riferimento agli artt. 118 e 120 Cost. e non fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche la disposizione censurata realizza una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, riconducendo ai titoli abilitativi di cui all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 l'eventuale effetto di variante urbanistica.

Poiché la chiamata in sussidiarietà consente di regolare la funzione amministrativa in rilievo pur quando la materia appartenga alla competenza regionale concorrente o addirittura residuale, in presenza di tale fattispecie la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio è destinata a dissolversi, dovendosi piuttosto valutare la rispondenza della norma, da un lato, ai criteri dell'art. 118 Cost. per allocazione e disciplina e, dall'altro, al principio di leale collaborazione (sentenza n. 6 del 2004). Da ciò discende che, nell'ambito della chiamata in sussidiarietà, il legislatore ha correttamente disciplinato la funzione anche nel dettaglio. Quanto all'evocazione degli artt. 118 e 120 Cost., come espressivi del principio di leale collaborazione, essa risulta inammissibile, atteso che la ricorrente non denuncia la mancanza degli estremi per l'attrazione in sussidiarietà, cui tali parametri si riferiscono.

10.- La Regione Veneto impugna altresì l'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, che, modificando il punto 7) dell'allegato II della parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, in virtù del richiamo operato dall'art. 7, comma 3, del medesimo decreto, sottrarrebbe interamente alla Regione la competenza sui procedimenti di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Ciò in una materia, quella della tutela dell'ambiente, intrinsecamente trasversale, in cui alle Regioni, nell'ambito delle loro competenze, sarebbe consentito di determinare un aumento dei livelli di tutela. In tal modo la norma violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La questione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010). La VIA «è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento





amministrativo nell'ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010). Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009). All'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall'altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010).

Peraltro, la ricorrente, pur evocando l'art. 118 Cost., non contesta affatto che l'allocazione delle funzioni a livello centrale sia adeguata o risponda ad esigenze di esercizio unitario.

11.- Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto impugnano anche l'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, il quale prevede un regime transitorio per l'allocazione delle procedure di VIA, disponendo che «Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015. Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. I conseguenti oneri di spesa istruttori rimangono a carico delle società proponenti e sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

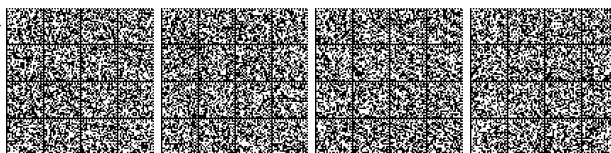
Le censure dalle ricorrenti possono essere sintetizzate come segue: *a)* la norma determinerebbe un'avocazione allo Stato di funzioni di attuale titolarità regionale, in riferimento a procedimenti già in corso, correlata al mero decorso del tempo ed in assenza di coinvolgimento della Regione, sebbene si tratti di ambiti materiali in cui essa potrebbe intervenire, eventualmente innalzando il livello di tutela, in violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. (Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto); *b)* la disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., in quanto, da un lato, la sostituzione non avverrebbe ad opera del Governo nel suo complesso ma da parte di una sua componente e non secondo le condizioni previste dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 o un modulo collaborativo ispirato ad analoghi criteri, che coinvolga adeguatamente la Regione interessata dall'attivazione del potere sostitutivo (Regioni Marche, Puglia e Lombardia) e, dall'altro, la sostituzione dello Stato agli enti locali estrometterebbe completamente la Regione nonostante l'art. 120 Cost. legittimi anche il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, a disciplinare un potere sostitutivo in relazione all'esercizio delle funzioni di competenza dei Comuni ai sensi dell'art. 118 Cost. (Regione Lombardia); *c)* la norma, determinando un irragionevole e notevole aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., con un'evidente ricaduta sulle competenze regionali (Regione Veneto); *d)* l'attribuzione allo Stato dei procedimenti di VIA in corso, lesiva dell'art. 3 Cost., estenderebbe la propria illegittimità alla previsione della spettanza dei relativi oneri di spesa istruttori al bilancio statale, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. (Regione Lombardia).

11.1.- Preliminarmente si deve rilevare come, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Abruzzo abbia rinunciato all'impugnativa dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014. Ciò, tuttavia, non determina la cessazione della materia del contendere, atteso che la deliberazione in tal senso della Giunta regionale non è stata prodotta in tempo utile per poter essere presa in considerazione.

11.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., non sono fondate.

Al riguardo vale quanto detto a proposito delle analoghe censure rivolte al comma 3 del medesimo articolo: dall'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente - cui ricondurre anche la norma in esame, sempre in tema di VIA - discende, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, «con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano» (sentenza n. 114 del 2017), e, dall'altro, la spettanza al legislatore statale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - della cui violazione le ricorrenti nella fattispecie non si dolgono - senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio.

Con specifico riguardo al regime transitorio di trasferimento in sede statale delle procedure di VIA non tempestivamente definite presso le Regioni, si deve altresì rilevare che «la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi [... è] espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio (cfr. sentenza n. 336 del 2005)» (sentenza



n. 383 del 2005) e che «deve desumersi da quanto previsto dall'art. 118 Cost. [...] anche la previsione di “eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente” (sentenza n. 43 del 2004)» (sentenza n. 249 del 2009).

11.3.- Non sono neppure fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Marche, Puglia e Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost., anche in relazione all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

Le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali - in applicazione dell'art. 118 Cost. - dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l'intera disciplina dettata da tale articolo nel settore energetico in considerazione. Alla luce di ciò, l'avocazione delle procedure che non siano state tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo la già avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato trova il proprio fondamento nell'art. 118 Cost. e non viola l'art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell'esercizio di una competenza di spettanza regionale.

Questa Corte ha infatti chiarito che, «quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito» (sentenza n. 303 del 2003).

Le considerazioni che precedono determinano l'infondatezza anche dell'altro profilo di censura formulato dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost., che non trova applicazione nella fattispecie in considerazione. Né giova richiamare la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che “la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi” (sentenza n. 43 del 2004)» (sentenza n. 249 del 2009).

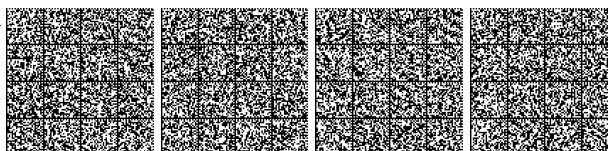
Fermo restando che la fattispecie in esame si colloca al di fuori della portata applicativa dell'art. 120 Cost., si deve comunque rilevare che, alla stregua di quanto già detto, nel caso in considerazione non si verte in un ambito di competenza regionale, ma esclusivo del legislatore statale, il quale, in materia di «tutela dell'ambiente», si riappropria della procedura di VIA, coerentemente con quanto previsto a regime dal precedente comma 3 del medesimo art. 38. Peraltro, l'attrazione delle funzioni non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell'accentramento; infine, come detto, l'avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche. Infatti, «la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare - per l'esercizio unitario - al livello nazionale)» (sentenza n. 6 del 2004).

11.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non è fondata.

L'asserito aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale che la norma determinerebbe costituisce un mero inconveniente di fatto, «che secondo la giurisprudenza di questa Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008)» (ordinanza n. 158 del 2014) in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, “a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (sentenza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità (sentenza n. 295 del 1995)” (sentenza n. 157 del 2014)» (sentenza n. 114 del 2017).

11.5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., è in parte inammissibile ed in parte infondata.

La questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile, atteso che il parametro risulta meramente evocato, senza indicazione dei motivi per cui la norma impugnata vi contrasterebbe.



Quanto alla dedotta violazione dell'art. 119 Cost., lo stesso principio - invocato dalla ricorrente - di corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo a cui è attribuito il procedimento impone che, a seguito del legittimo trasferimento della procedura di VIA all'amministrazione centrale, gli oneri di spesa istruttori «conseguenti» siano devoluti al bilancio dello Stato, senza pregiudizio alcuno per l'autonomia finanziaria regionale. D'altra parte, la stessa Regione prospetta la violazione come consequenziale all'illegittima assegnazione allo Stato dei procedimenti pendenti: esclusa quest'ultima per quanto in precedenza esposto, difetta anche la prima. Ne consegue l'infondatezza della questione proposta.

12.- Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, che - nella versione originaria - prevedeva che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale».

In particolare, secondo la Regione Abruzzo la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva n. 94/22/CE del 1994, in base alla quale i titoli abilitativi dovrebbero essere necessariamente due - il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione - anche per ragioni di tutela del diritto di proprietà. Ad avviso della Regione Veneto, invece, la norma sarebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Ciò dal momento che prevederebbe un titolo concessorio unico in luogo dei precedenti due distinti titoli. In tal modo i poteri concessori verrebbero attribuiti antecedentemente alla scoperta del giacimento ed al programma dei lavori, da predisporre prima dell'attività di ricerca, rendendo difficoltosa la specificazione delle aree interessate.

L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 ha sostituito la disposizione censurata, prevedendo che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

Anche in questo caso lo *ius superveniens* non determina la cessazione della materia del contendere, la quale, come detto, richiede che la modifica della norma impugnata sia satisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e che essa non sia stata applicata medio tempore.

Quanto alla prima condizione, la disposizione sopravvenuta non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti, atteso che il titolo concessorio unico viene mantenuto con i suoi connotati originari (salvo che per quanto concerne la possibilità di proroga, non riguardata dalle censure regionali), seppur accanto ai precedenti titoli abilitativi. Quanto alla seconda, si deve rilevare che la norma impugnata può aver ricevuto frattanto applicazione in ragione del dettato del comma 8 del medesimo art. 38, il quale prevede che, su istanza del titolare o del richiedente, il comma 5 possa essere applicato anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 ed ai procedimenti in corso.

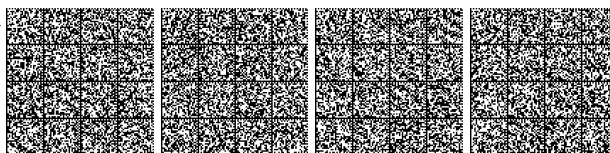
12.1.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione alla direttiva n. 94/22/CE del 1994, è inammissibile.

La censura, infatti, è del tutto generica, in quanto la ricorrente non indica i parametri interposti che assume violati, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo della direttiva comunitaria (sentenza n. 156 del 2016).

12.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

La medesima Regione ha rivolto censure, peraltro già scrutinate da questa Corte, di identico tenore all'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, che ha sostituito la disposizione oggetto dell'odierna impugnazione. Può dunque essere ribadito che «in un'ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole [...] attribuire i poteri ex ante solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati» (sentenza n. 114 del 2017) e che l'eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico, «preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto» (sentenza n. 114 del 2017, già citata).

13.- Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto impugnano anche l'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, il quale concorre a disciplinare il titolo concessorio unico, stabilendo che: «Il titolo concessorio unico di cui al comma 5 è accordato: a) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza





di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; *b*) con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse; *c*) a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi. Il rilascio del titolo concessorio unico ai medesimi soggetti è subordinato alla presentazione di idonee fideiussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste».

Le censure delle ricorrenti possono essere sintetizzate come segue: *a*) l'intero comma 6 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., non prevedendo un'intesa in senso forte con la Regione, nemmeno in sede di conferenza di servizi, la cui mancanza non risulterebbe foriera di conseguenza giuridica alcuna, e determinando un impiego improprio delle valutazioni ambientali (Regione Abruzzo); *b*) la lettera *a*) del comma 6 confermerebbe l'espropriazione delle competenze regionali in tema di VIA, esponendosi alle medesime censure mosse al precedente comma 4 del medesimo art. 38 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. (Regione Veneto); *c*) la disposizione - in particolare la lettera *b*) del comma 6 - violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto non prevederebbe l'intesa con la Regione per il rilascio del titolo concessorio unico relativo alle attività in mare (Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto); *d*) la norma comporterebbe altresì la violazione dell'art. 3 Cost., realizzando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle attività minerarie sulla terraferma (Regioni Marche e Puglia).

13.1.- La questione di legittimità costituzionale della norma in esame promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. - indicata sub *a*) al punto precedente - è inammissibile.

La ricorrente non chiarisce la ragione per cui l'intesa prevista dal comma 6 non sarebbe "forte" e neppure in che modo l'asserita impropria previsione di VIA e valutazione ambientale strategica (VAS) determinerebbe la violazione dei parametri evocati.

Si deve pertanto concludere che «le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione "non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex plurimis*, sentenza n. 312 del 2013)" (sentenza n. 88 del 2014)» (sentenza n. 125 del 2015), con conseguente inammissibilità della questione proposta.

13.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera *a*), del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., non è fondata.

Valgono in proposito le stesse osservazioni rivolte alle censure della stessa Regione nei confronti del comma 4 del medesimo art. 38 (precedenti punti 11.2 e 11.4), estese al successivo comma 6, lettera *a*), in quanto la norma si rivolge alla procedura di VIA, implicitamente confermandone la sottrazione alla sede regionale.

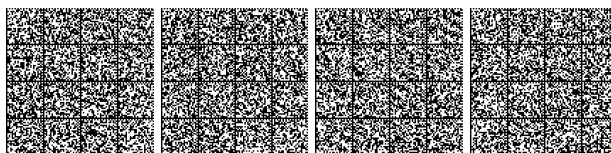
13.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

Le censure muovono dal presupposto che la norma realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione.

Tale assunto contrasta con quanto recentemente affermato da questa Corte, ossia che, «[s]ebbene la disposizione sia astrattamente riconducibile alla materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale. Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017). Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi» (sentenza n. 114 del 2017).

13.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Marche e Puglia in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

La discriminazione che la norma realizza tra attività minerarie sulla terraferma ed omologhe attività in mare - subordinando solo per le prime il rilascio del titolo concessorio unico all'intesa con la Regione - si giustifica in ragione del rilievo che nel secondo caso, diversamente dall'altro, non sussiste alcuna competenza regionale con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, onde l'impossibilità di configurare una fattispecie di attrazione in sussidiarietà e la necessità dell'intesa che essa implica.





14.- La Regione Abruzzo impugna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., i commi 6-*bis* - secondo cui «I progetti di opere e di interventi relativi alle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi relativi a un titolo concessorio unico di cui al comma 5 sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale nel rispetto della normativa dell'Unione europea. La valutazione di impatto ambientale è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni» - e 6-*ter* - secondo cui «Il rilascio di nuove autorizzazioni per la ricerca e per la coltivazione di idrocarburi è vincolato a una verifica sull'esistenza di tutte le garanzie economiche da parte della società richiedente, per coprire i costi di un eventuale incidente durante le attività, commisurati a quelli derivanti dal più grave incidente nei diversi scenari ipotizzati in fase di studio ed analisi dei rischi» - dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014.

Le norme estrometterebbero dal procedimento volto al rilascio del titolo concessorio unico relativamente alle attività minerarie in mare, oltre che gli enti locali, anche le Regioni, considerate alla stregua di tutte le altre amministrazioni che concorrono al processo decisionale.

La descritta questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

Le censure sono rivolte cumulativamente ed indistintamente ai commi in questione, senza che emerga in maniera chiara in che modo si colleghino agli stessi, cosicché non risulta adeguatamente assolto l'onere motivazionale (sentenza n. 244 del 2016).

15.- Le Regioni Abruzzo, Lombardia e Campania impugnano l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, secondo il quale «Con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5, nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi del presente articolo».

Le ricorrenti, muovendo dal presupposto che la norma integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, lamentano il mancato coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nell'adozione del disciplinare, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

Le questioni sono fondate.

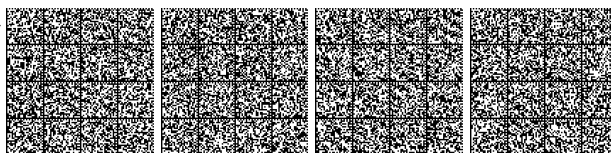
Il disciplinare tipo - adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) e successivamente abrogato e sostituito dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) - prevede, coerentemente con quanto disposto dalla norma impugnata, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e le modalità di esercizio delle attività in tema di idrocarburi. Ciò anche con riferimento a quelle sulla terraferma, come chiaramente previsto dall'art. 1 di entrambi i decreti.

Il censurato comma incide dunque sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l'esigenza della previsione «di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [... di] adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 7 del 2016).

D'altra parte, scrutinando una fattispecie normativa analoga a quella in considerazione, sempre afferente al settore energetico degli idrocarburi, questa Corte ha ravvisato «la parzialità illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate» (sentenza n. 339 del 2009).

Si deve pertanto concludere che l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

16.- Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, secondo cui «I commi 5, 6 e 6-*bis* si applicano, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ai procedimenti in corso. Il comma 4 si applica fatta salva l'opzione, da parte dell'istante, di proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione, da esercitare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».



In particolare, la Regione Abruzzo estende al comma in considerazione le censure rivolte al precedente comma 4 del medesimo art. 38 - espressamente richiamato dal secondo periodo della disposizione impugnata - deducendone pertanto il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. La Regione Veneto rivolge alla norma le stesse censure formulate con riguardo ai precedenti commi 4, 5 e 6 dell'art. 38 - gli ultimi due richiamati dal primo periodo del comma 8 - in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., lamentando la violazione dell'art. 3 Cost. sotto un ulteriore profilo, ossia in ragione dell'effetto retroattivo della norma.

16.1.- La questione nei confronti di tale norma, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., non è fondata.

In merito possono richiamarsi gli argomenti esposti a proposito delle censure rivolte dalla stessa Regione al comma 4 del medesimo art. 38 (precedente punto 11.2), estese al successivo comma 8, secondo periodo, in ragione del richiamo normativo ivi contenuto.

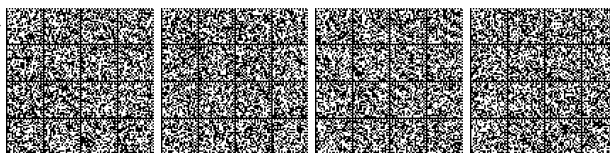
16.2.- Le questioni proposte dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

La questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile quanto al profilo afferente all'effetto retroattivo della norma, atteso che la dedotta censura non è assistita da adeguata motivazione (sentenza n. 131 del 2016).

Quanto agli ulteriori parametri, la questione non è fondata per le ragioni indicate a proposito delle censure rivolte dalla medesima Regione ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 38 (precedenti punti 11.2, 11.4, 12.2 e 13.3), richiamati dalla disposizione censurata.

17.- Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto impugnano l'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, il quale dispone che «All'articolo 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: “1-bis. Al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l'utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell'attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. I progetti sono corredati sia da un'analisi tecnico-scientifica che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici e sia dai relativi progetti e programmi dettagliati di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ove nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma dei lavori è interrotto e l'autorizzazione alla sperimentazione decade. Qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione venga accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. 1-ter. Nel caso di attività di cui al comma 1-bis, ai territori costieri si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e successive modificazioni. 1-quater. All'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e successive modificazioni, dopo le parole: ‘Le regioni’ sono inserite le seguenti: ‘, gli enti pubblici territoriali.’”».

La disposizione introduce una deroga al divieto di attività minerarie in mare - altrimenti assentibili alla stregua del generale regime giuridico dei titoli abilitativi - «in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi» oggetto di attività analoghe. Il riferimento alla vicinanza alle sedi di insidenza delle attività minerarie dei Paesi rivieraschi, se esclude che i progetti sperimentali possano riguardare il mare territoriale (in cui il divieto è sancito dall'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006) e, per ragioni geografiche, la maggior parte - se non tutte - le altre aree in cui dette attività sono altrimenti precluse (le acque del Golfo di Napoli, del Golfo di Salerno e delle Isole Egadi, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 9 del 1991), induce a ritenere che la norma censurata sia applicabile al Golfo di Venezia, in cui il divieto, anch'esso previsto dal menzionato art. 4 della legge n. 9 del 1991, è stato successivamente ribadito dall'art. 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.



D'altra parte, la stessa collocazione sistematica del comma 1-*bis* - introdotto dalla norma censurata nell'ambito del citato art. 8 del d.l. n. 112 del 2008 subito di seguito al comma 1 - corrobora la conclusione che la deroga operi in detta area.

Tanto premesso, le censure rivolte dalle ricorrenti all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 si possono sintetizzare come segue: *a)* la norma violerebbe gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto la fattispecie di chiamata in sussidiarietà da essa integrata esigerebbe l'intesa con le Regioni interessate anziché il mero parere delle stesse (Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto); *b)* la norma sarebbe irragionevole, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., in quanto legittimerebbe attività minerarie in un'area in cui, a fronte del rischio di subsidenza sulle coste, l'art. 26, comma 2, della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale) - integrando l'art. 4, comma 1, della legge n. 9 del 1991 - le aveva vietate e l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 aveva previsto il divieto fino a quando non fosse stata accertata l'insussistenza di rischi di subsidenza: nonostante l'evidenza del fenomeno della subsidenza, mancherebbe un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificandosi la tutela dell'ambiente, della salute e dell'integrità del territorio agli altri scopi di natura economica (Regione Veneto); *c)* la norma contrasterebbe altresì con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 191 del TFUE, espressivo del principio di precauzione, in quanto, in presenza di incertezze scientifiche, nel dubbio circa i rischi correlati alle attività minerarie dovrebbero prevalere le esigenze di protezione dell'ambiente sugli interessi economici (Regione Veneto); *d)* infine, la norma violerebbe l'art. 119, sesto comma, Cost. - ledendo l'integrità del demanio regionale - e gli artt. 9, 32 e 97 Cost. (Regione Veneto).

17.1.- In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 dalla Regione Lombardia.

Occorre rammentare che le Regioni «hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro - caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo - che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice» (sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008).

Poiché (anche) la Regione Lombardia, attraverso l'impugnativa, mira alla sostituzione del parere con l'intesa con la Regione interessata e poiché, trattandosi di progetti sperimentali «nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività» minerarie, per la sua collocazione geografica (priva di sbocchi sul mare) la ricorrente non potrebbe mai trovarsi in tale situazione, si deve concludere che essa non può trarre nessuna utilità diretta ed immediata, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale. Difettano, dunque, le caratteristiche di concretezza ed attualità che devono necessariamente connotare l'interesse ad agire, onde l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Lombardia.

17.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

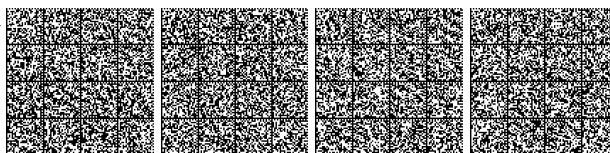
Anche in questo caso le censure muovono dal presupposto che la norma realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere costituzionalmente legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione.

Tuttavia, anche nella fattispecie «non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale. Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017). Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa» (sentenza n. 114 del 2017). Di qui l'infondatezza delle questioni proposte.

17.3.- Le censure rivolte dalla Regione Veneto all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 9, 32, 97 e 119, sesto comma, Cost. sono inammissibili.

La ricorrente deduce la violazione dei citati parametri senza offrire adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, sostanzialmente limitandosi ad evocarli.

17.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.



La norma, infatti, a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata «la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste» (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), prevede la sperimentazione «delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie» proprio nell'area in questione - quantomeno connotata da un alto grado di rischio ambientale, alla luce della precedente norma, peraltro ad oggi non abrogata - e la consente fino a quando l'effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto.

In tal modo essa non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali - desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite - quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere. Di qui la palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta.

17.5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. ed in relazione all'art. 191 del TFUE, resta assorbita.

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 inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF Italia) nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5, n. 6, n. 10, n. 13 e n. 14 del 2015 e dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio promosso dalla Regione Puglia con il ricorso n. 5 del 2015;*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito;*

4) *dichiara inammissibile il ricorso n. 14 del 2015, proposto dalla Regione Calabria avverso l'art. 38, commi 1, 4, 5 e 6, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà;*

5) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;*

6) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;*

7) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;*

8) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;*

9) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;*

10) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;*





11) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - promosse in riferimento agli artt. 11, 117, primo, secondo e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed in relazione agli artt. 3, paragrafo 2, lettera a), 4 e da 5 a 12 della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto, rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5, n. 6 e n. 10 del 2015 - nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., delle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia rispettivamente con i ricorsi n. 32, n. 35, n. 39 e n. 40 del 2015;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 6 e n. 10 del 2015;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 120 Cost., anche in relazione all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), dalle Regioni Marche, Puglia e Lombardia rispettivamente con i ricorsi n. 4, n. 5 e n. 6 del 2015;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

18) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

20) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione alla direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

21) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

22) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

23) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera a), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5 e n. 10 del 2015;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalle Regioni Marche e Puglia rispettivamente con i ricorsi n. 4 e n. 5 del 2015;

26) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 6-bis e 6-ter, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;



27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

28) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della retroattività, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

29) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170170

N. 171

*Ordinanza 21 giugno - 12 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanzioni amministrative - Continuazione e conseguente cumulo giuridico - Limitazione alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.**

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 8, secondo comma.

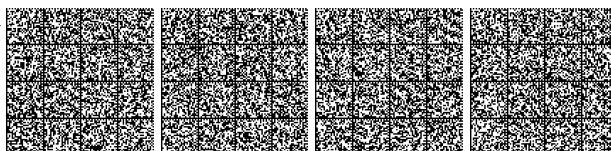
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Tribunale ordinario di Genova, nel procedimento tra Edilcave Liguria srl e la Città metropolitana di Genova, con ordinanza del 9 giugno 2016, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - inserito dall'art. 1-sexies del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Misure urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11 - nella parte in cui limita la continuazione, ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che il Tribunale rimettente è chiamato a decidere in ordine al ricorso avverso un'ordinanza-ingiunzione con la quale è stata irrogata la sanzione amministrativa di 12.480 euro per violazione dell'art. 193, comma 1, e dell'art. 258, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in particolare per avere effettuato il trasporto di rifiuti speciali non pericolosi utilizzando 48 formulari (tutti emessi tra il 15 dicembre 2010 ed il 2 febbraio 2011), contenenti dati inesatti, in quanto, a fronte della corretta indicazione del codice di recupero, era barrata la casella relativa all'attività di smaltimento;

che, dopo avere evidenziato l'infondatezza dell'unico motivo di doglianza formulato dalla società opponente, il Tribunale osserva che, in applicazione dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981, la determinazione della sanzione andrebbe effettuata applicando la disciplina del cumulo materiale, ossia moltiplicando l'importo del minimo edittale per ciascuna delle violazioni contestate;

che la questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata nella parte in cui la disposizione in esame limita l'applicabilità del cumulo giuridico delle sanzioni alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale previsione, introdotta dalla legge n. 11 del 1986, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 688 del 1985, violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., determinando un'irrazionale disparità di trattamento tra chi commetta violazioni in materia previdenziale e assistenziale e chi, invece, commetta illeciti amministrativi in altri ambiti;

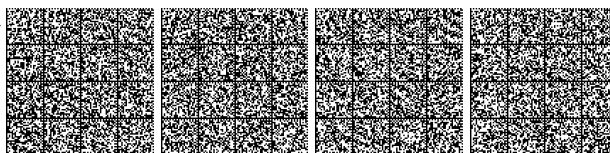
che il Tribunale richiama gli argomenti già svolti dal Consiglio di Stato, prima sezione, nell'ordinanza iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2014, con la quale è stata sollevata la medesima questione di legittimità costituzionale;

che, dopo aver sinteticamente ripercorso l'evoluzione della disposizione censurata, si evidenzia in particolare che - mediante un intervento settoriale inserito all'interno della disciplina generale sulla repressione degli illeciti amministrativi - è stato previsto un istituto, parimenti generale, di mitigazione delle sanzioni, qual è la continuazione, limitando tuttavia il beneficio alla sola materia considerata dalla legge settoriale, così immotivatamente escludendolo per tutte le altre;

che ciò avrebbe determinato un'irrazionale disparità di trattamento tra chi commetta violazioni in materia previdenziale e assistenziale e chi commetta illeciti amministrativi in altre materie, tanto più che la continuazione, come istituto di mitigazione delle sanzioni, in linea di principio e salvo ragionevoli eccezioni, sarebbe estensibile alla generalità delle leggi repressive;

che, pur non dubitando del fatto che rientri nella discrezionalità del legislatore differenziare il trattamento del concorso di illeciti - prevedendo il cumulo giuridico per il solo concorso formale e non anche per l'illecito continuato - e neppure che il legislatore abbia la facoltà di sottrarre al beneficio del cumulo giuridico, assoggettandole al cumulo materiale, sanzioni previste per violazioni in un ambito determinato, in cui sussistano ragioni che giustifichino un particolare rigore, il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che la limitazione del cumulo giuridico stabilita dalla disposizione censurata non sia qualificabile in termini di discrezionalità, quanto piuttosto di casualità, determinata da un intervento di carattere settoriale;

che il Tribunale rimettente - pur essendo consapevole dei principi affermati da questa Corte nelle pronunce nelle quali la medesima questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile poiché «un intervento come quello invocato dal rimettente deve ritenersi precluso dalla discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per il concorso tra plurime violazioni, nonché per l'assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate [...]» (ordinanza n. 270 del 2015) - ritiene che vi siano elementi per una rivalutazione della questione;



che, a suo avviso, l'esclusione del cumulo giuridico potrebbe essere legittimamente prevista, purché tale scelta sia motivata da una *ratio* di tutela di particolari beni giuridici, la quale renda opportuno un maggiore rigore sanzionatorio; viceversa, la disposizione censurata sembrerebbe riconducibile ad un intervento casuale, originato da una riforma settoriale, tale da comportare una ingiustificata disparità ed un'incoerenza del sistema;

che, d'altra parte, anche i richiami rivolti al legislatore nelle ordinanze n. 468 del 1989 e n. 23 del 1995 - affinché sia introdotta una disciplina organica, relativa all'accertamento e alla contestazione della continuazione - andrebbero interpretati proprio alla luce dell'esigenza di coerenza sistematica rappresentata dal medesimo giudice *a quo*;

che, a suo avviso, lo scrutinio della Corte può avere ad oggetto l'opportunità della scelta compiuta dal legislatore in relazione al principio di ragionevolezza, la quale si manifesterebbe anche come non arbitrarietà, quando la scelta legislativa sia sostenuta da una ragione giustificatrice sufficiente, ovvero non si presenti come costituzionalmente intollerabile (è richiamata la sentenza n. 206 del 1999);

che tale sindacato potrebbe consistere anche in una valutazione circa la proporzionalità, la congruità, l'adeguatezza, l'eccessività, l'equilibrio del mezzo rispetto al fine perseguito, risolvendosi in una valutazione di ragionevolezza della scelta legislativa (al riguardo, sono richiamate le sentenze n. 1130 del 1988 e n. 14 del 1964);

che il maggiore rigore dovuto alla mancata previsione della continuazione rispetto alle ipotesi di concorso di plurime condotte illecite amministrative, ad eccezione del settore della previdenza e dell'assistenza obbligatorie, non supererebbe il sindacato di ragionevolezza, in quanto non sarebbe rinvenibile alcuna *ratio* giustificatrice del differente trattamento;

che, in linea generale, il Tribunale rimettente evidenzia che il canone della ragionevolezza dovrebbe trovare applicazione non solo all'interno dei singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema (in tal senso, è richiamata la sentenza n. 84 del 1997);

che la denunciata disparità di trattamento avrebbe introdotto nell'ordinamento un elemento di irrazionalità che esula dalle scelte di carattere politico e discrezionale, e che renderebbe ammissibile l'intervento della Corte costituzionale;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Genova sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che la difesa dell'interveniente sottolinea come questa Corte abbia già dichiarato la medesima questione manifestamente inammissibile, ritenendo che compete esclusivamente al legislatore la decisione "sul se e sul come" configurare il concorso tra violazioni omogenee o anche tra violazioni eterogenee, nonché la predisposizione di un'adeguata disciplina organizzativa in ordine all'accertamento ed alla contestazione della continuazione (ordinanze n. 468 del 1989, n. 23 del 1995, n. 36 e n. 270 del 2015);

che tali argomentazioni conserverebbero la loro attualità, perché non vi sarebbe alcun parametro costituzionale che vincoli il legislatore nello stabilire se la continuazione possa essere limitata alle sole violazioni di norme amministrative omogenee, ovvero sia estensibile anche a quelle tra loro eterogenee;

che, d'altra parte, con riferimento alla possibilità di limitare la continuazione alla sola legge settoriale della previdenza ed assistenza obbligatorie, così immotivatamente escludendola da tutte le altre, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che anche la definizione dell'ambito applicativo delle disposizioni normative rientri nella discrezionalità legislativa, non essendovi alcun precetto costituzionale che imponga di mitigare il trattamento sanzionatorio in caso di concorso di più violazioni amministrative;

che, in ogni caso, la scelta di consentire l'unificazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, delle sole violazioni amministrative in materia previdenziale risulterebbe ragionevole e non arbitrariamente discriminatoria, trattandosi di illeciti che, quasi necessariamente, riguardano una pluralità di dipendenti;

che non rilevarebbe, d'altra parte, la circostanza che questa limitazione sia stata inserita nella norma generale in tema di illeciti amministrativi, poiché da una scelta di mera tecnica legislativa non potrebbe trarsi la conclusione che la continuazione degli illeciti amministrativi abbia assunto la qualità di istituto generale del diritto sanzionatorio (è richiamata l'ordinanza n. 270 del 2015);

che da tali assunti non si discosterebbe neanche la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, laddove ha precisato come in materia di sanzioni amministrative non si applichi l'istituto della continuazione, ma solo il cosiddetto concorso formale (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 11 giugno 2007, n. 13672).

Considerato che, nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione relativa ad illecito amministrativo, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - inserito dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Misure urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragioni provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11 - nella parte in cui limita la continuazione, ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;





che il Tribunale rimettente osserva che la disposizione censurata ha introdotto nel sistema sanzionatorio amministrativo il più favorevole regime del cumulo giuridico per il concorso materiale di illeciti - corrispondente a quello previsto per le pene dall'art. 81, secondo comma, del codice penale - limitandolo, tuttavia, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che, ad avviso del rimettente, tale limitazione si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra le violazioni in materia previdenziale e assistenziale e tutte le altre;

che, peraltro, il giudice *a quo* riferisce che, a sostegno del ricorso, la parte opponente ha addotto un unico motivo (asserita violazione dell'art. 8-bis, quarto comma, della legge n. 689 del 1981), che il medesimo giudice ritiene infondato, cosicché ad affermare la necessità di applicare la disposizione censurata è lo stesso rimettente, ancorché in assenza di uno specifico motivo di impugnazione;

che, dunque, la questione relativa all'art. 8, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 risulta sollevata in un giudizio meramente impugnatorio, in cui i confini del *thema decidendum* sono rigidamente ancorati ai motivi dedotti dall'opponente nell'atto introduttivo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 11 gennaio 2016, n. 232; Corte di cassazione, sezione seconda civile, 3 ottobre 2013, n. 22637; Corte di cassazione, sezione seconda civile, 18 gennaio 2010, n. 656; Corte di cassazione, sezione seconda civile, 11 gennaio 2006, n. 217; Corte di cassazione, sezione prima civile, 25 marzo 2005, n. 6519);

che, pertanto, la questione dell'applicabilità del cumulo giuridico di cui all'art. 8, secondo comma, risulta priva di rilevanza nel giudizio *a quo*, non essendo ricompresa tra i motivi di impugnazione e non potendo il giudice *a quo* rilevare d'ufficio vizi diversi;

che, sotto un ulteriore profilo, la costante giurisprudenza costituzionale ha affermato che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non prevede la possibilità del cumulo giuridico delle sanzioni - anche per gli illeciti amministrativi diversi dalle violazioni di norme in materia previdenziale ed assistenziale - è inammissibile, in quanto un intervento come quello invocato dal rimettente deve ritenersi precluso dalla discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per il concorso tra plurime violazioni, nonché per l'assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate (ordinanze n. 270 del 2015, n. 280 del 1999, n. 23 del 1995 e n. 468 del 1989).

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 manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

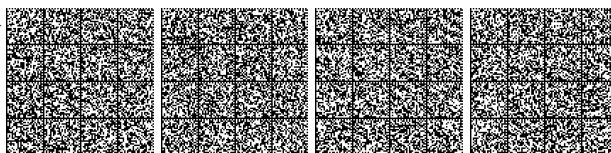
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170171



N. 172

*Sentenza 6 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, indagati per eccesso colposo di legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente.**

- Legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), art. 1, comma 2.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-14 settembre 2016, depositato in cancelleria il 15 settembre 2016 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2016.

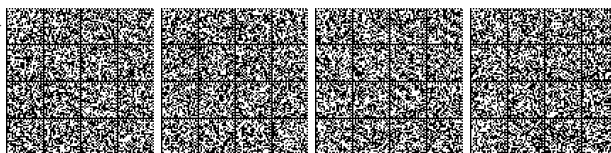
Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Liguria.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 9-14 settembre 2016, depositato il 15 settembre 2016 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *h*), della Costituzione. La disposizione impugnata stabilisce che «[l]a Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa». È inoltre stabilito che tale previsione «si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».



1.1.- Osserva, anzitutto, il ricorrente che la disposizione impugnata - peraltro «connotata da assoluta indeterminazione quanto ad oggetto ed ambito dei soggetti tutelati» - riconosce in modo generale il beneficio economico «sempre e comunque» a colui che commette un fatto di reato in conseguenza di una paventata aggressione. Tale generalizzata erogazione del beneficio, senza alcun limite, inciderebbe «sull'equilibrio dei rapporti sociali», configurandosi quale intervento di favore nei confronti di chi è autore di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa e, quindi, sia stato condannato. Ciò determinerebbe - ad avviso del ricorrente - una lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva allo Stato la materia «ordinamento penale» (sono richiamate le sentenze n. 183 del 2006 e n. 185 del 2004).

1.2.- La disposizione censurata si porrebbe anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Richiamando numerose decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 33 del 2015, n. 118 del 2013, n. 35 del 2012, n. 129 del 2009, n. 50 del 2008, n. 105 del 2006, n. 313 del 2003, n. 290 del 2001, n. 218 del 1988), il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che la materia «ordine pubblico e sicurezza» comprende il settore dell'ordinamento riferito all'«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». Osserva, inoltre, come tale materia sia stata intesa «in termini ampi», rientrandovi «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico sociale».

Rileva, infine, il ricorrente che la competenza statale in materia «ordine pubblico e sicurezza» è strettamente legata a quella in materia di «ordinamento penale», alla quale è sottesa l'esigenza che sia prevista una disciplina totalmente uniforme sul territorio nazionale.

2.- Con atto depositato il 18 ottobre 2016 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

La difesa regionale premette che la legge reg. Liguria n. 11 del 2016 configura un insieme di strumenti assistenziali, consistenti nell'erogazione di misure economiche e nella garanzia del patrocinio legale per le vittime (dirette o indirette) di reati di particolare impatto fisico e psicologico, al fine di alleviare, «tramite la vicinanza delle istituzioni e la configurazione di diritti ulteriori», la situazione di disagio nella quale esse sono costrette.

Rispetto alla ricostruzione del ricorrente, secondo il quale le disposizioni impuginate promuoverebbero eccessi di legittima difesa o diffonderebbero una sorta di aura di impunità che indebolirebbe la tenuta del sistema penale e l'ordine pubblico, la difesa regionale osserva che la disposizione impugnata non beneficia, né premia, «i condannati», bensì prevede un patrocinio a spese della Regione solo a favore dei soggetti che siano stati sottoposti ad indagine, in piena coerenza con il principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., e a quanti siano stati assolti.

Chiede, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri rigettate, poiché fondate su un errato inquadramento della materia relativa alle disposizioni impuginate.

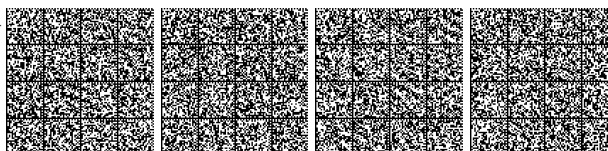
Non vi sarebbe - ad avviso della difesa regionale - alcuna lesione della competenza riservata allo Stato in materia di «ordinamento penale», in quanto la mera previsione del gratuito patrocinio a beneficio degli indagati e degli assolti non pregiudicherebbe la prevenzione dei reati e non metterebbe a rischio l'ordine pubblico. Ciò sarebbe peraltro confermato dal fatto che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Liguria n. 11 del 2016 dispone che spetta alla Giunta regionale definire i criteri e le modalità per l'applicazione della disposizione impugnata «dando priorità ai soggetti di età superiore ai sessantacinque anni»: non sarebbe plausibile che la Regione intenda incentivare la criminalità tra gli ultrasessantacinquenni.

Pur riconoscendo che, rispetto alla disposizione impugnata, «potrebbero rilevarsi tenui profili di riconducibilità alla disciplina processuale», la difesa regionale sottolinea come il ricorso statale lamenti la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., limitatamente all'«ordinamento penale» e non anche alle «norme processuali».

La difesa regionale assume, quindi, che la disposizione censurata debba essere ascritta ad «(almeno) due potestà residuali della Regione», ossia l'assistenza sociale e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per la parte «non essenziale».

Essa rientrerebbe nella materia assistenza sociale, in quanto i suoi destinatari versano in una situazione di bisogno e di difficoltà a cui la Regione pone rimedio predisponendo ed erogando servizi. In particolare, la difesa regionale ritiene che la Regione ben possa intervenire per alleviare almeno alcuni dei pregiudizi patrimoniali gravanti sui soggetti indagati o assolti «per aver provveduto da sé alle funzioni che invece dovrebbero espletare i pubblici poteri».

La disposizione impugnata costituirebbe, inoltre, una forma di integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali. Dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale sull'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., la difesa regionale rileva come le Regioni ben possano - nei limiti garantiti dalla Costituzione e dettati dalla legislazione statale - garantire prestazioni ulteriori. Ciò varrebbe anche per il diritto inviolabile e fondamentale di agire e difendersi in giudizio di cui all'art. 24 Cost.: l'art. 1, comma 2, della legge reg. Liguria n. 11 del 2016 non farebbe altro che ampliare la regola del gratuito patrocinio, che la Costituzione e lo Stato garantiscono «come minimo» ai non abbienti, anche ad un'altra categoria di soggetti ritenuti meritevoli di particolare considerazione.



3.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in cui ribadisce gli argomenti illustrati nel ricorso. Nel confutare l'osservazione della difesa della Regione Liguria, secondo la quale la disposizione censurata non farebbe altro che aumentare il livello di tutela del diritto di difesa, l'Avvocatura generale osserva come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 81 del 2017, abbia ricondotto le regole del gratuito patrocinio alla disciplina del processo e, dunque, ad un ambito materiale riservato, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla legislazione statale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e h), della Costituzione. La disposizione impugnata stabilisce che «[1]a Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa». È inoltre stabilito che tale previsione «si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento penale», e con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che a tale potestà assegna la materia «ordine pubblico e sicurezza». Ciò in quanto, riconoscendo il beneficio economico «sempre e comunque» a colui che commette un fatto di reato in conseguenza di una paventata aggressione, inciderebbe «sull'equilibrio dei rapporti sociali», configurandosi quale intervento di favore nei confronti di chi è autore di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa e, quindi, sia stato condannato.

Il ricorrente, in particolare, precisa che nella materia «ordine pubblico e sicurezza» rientrerebbero tutte «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico statale».

2.- La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza».

3.- Va innanzitutto chiarito che non convince l'osservazione della difesa regionale secondo cui la disposizione censurata prevederebbe il beneficio economico soltanto a favore di coloro che risultano assolti nel processo intentato a loro carico.

Il rilievo mira a contrastare l'obiezione del ricorrente, ad avviso del quale la concessione del sostegno economico «sempre e comunque», a favore di chi è accusato di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa, configurerebbe un intervento potenzialmente criminogeno, generante insicurezza.

Invero, il testo della disposizione impugnata mostra, sotto questo profilo, aspetti di ambiguità. In principio, la norma parrebbe non ricomprendere i condannati tra i beneficiari del patrocinio, poiché si riferisce espressamente a coloro che sono «indagati» per aver commesso un reato eccedendo colposamente i limiti della legittima difesa, «ovvero assolti» per la sussistenza di tale causa di giustificazione. L'ultimo periodo della disposizione stabilisce, tuttavia, che «il presente comma si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

In disparte i dubbi che tale ultimo periodo ingenera circa la stessa concessione del beneficio a coloro il cui procedimento sia archiviato al termine delle indagini preliminari, nulla esclude che l'intero comma venga interpretato ed applicato nel senso che, per i condannati all'esito del processo, sia comunque possibile il rimborso delle spese legali sostenute non già in giudizio - il che è testualmente escluso - ma, appunto, nella fase delle indagini. E nulla esclude che il regolamento di Giunta, chiamato a definire criteri e modalità di applicazione della legge anche in riferimento al comma impugnato, si orienti in questa direzione.

Pertanto, è plausibile l'interpretazione che della disposizione impugnata offre l'Avvocatura generale dello Stato, lamentandone il potenziale effetto criminogeno.

4.- Nella sentenza n. 81 del 2017, scrutinando su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri una disposizione legislativa di altra Regione, di tenore analogo, questa Corte ne ha ritenuta l'illegittimità costituzionale, poiché le norme che intervengono sulla disciplina del patrocinio legale nel processo, e quindi sul diritto di difesa, appartengono alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.





In tale sentenza, questa Corte non si è invece pronunciata in merito al contrasto della norma regionale con le competenze esclusive statali previste nella lettera *h*) e nella medesima lettera *l*) del citato parametro costituzionale, rispettivamente in materia di «ordine pubblico e sicurezza» e di «ordinamento penale».

5.- Il ricorrente, nel caso in esame, ritiene che la disposizione regionale interferisca con le due materie da ultimo citate e non evoca a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in tema di ordinamento processuale, a prescindere da un accenno contenuto nella sola memoria presentata in prossimità dell'udienza, in risposta ad un'osservazione della difesa della Regione Liguria.

La qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata, da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza», che l'Avvocatura generale dello Stato, su mandato della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritiene illegittimamente incise.

Ritiene questa Corte che, mentre la disposizione in questione non presenta profili di interferenza con la materia «ordinamento penale» (la disposizione non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato: sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004), essa si ripercuota anche sulla materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta, infatti, funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza.

Anche a prescindere dalla correttezza dell'interpretazione prospettata dal ricorrente (secondo cui il beneficio verrebbe accordato anche ai condannati), è qui in questione la concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa. Tale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003): un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche.

È, dunque, la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla “ragion fattasi”.

In definitiva, le considerazioni appena esposte dimostrano la pertinenza della disposizione anche alla materia «ordine pubblico e sicurezza», e ne comportano l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

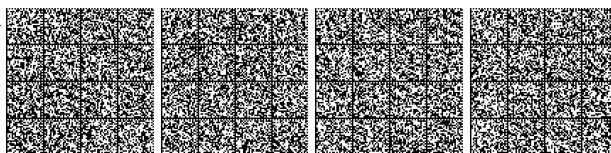
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 173

*Sentenza 6 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Istituzione sul territorio della provincia di Savona di un terzo ATO sub-provinciale.**

- Legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», artt. 1, commi 1 e 2, e 2.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-26 novembre 2015, depositato in cancelleria il 26 novembre 2015 e iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Liguria;

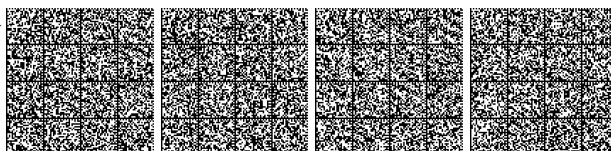
udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24-26 novembre 2015 e depositato il 26 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

L'impugnato art. 1, commi 1 e 2, che modifica l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, introduce nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO) di dimensione sub-provinciale.



Il censurato art. 2 sostituisce l'allegato A della legge regionale n. 1 del 2014, che reca la tabella con l'indicazione degli ATO, e inserisce nell'allegato B di tale legge l'elenco dei Comuni facenti parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni eccederebbero le competenze regionali in materia, violando le norme costituzionali che stabiliscono il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La disciplina della gestione delle risorse idriche, nella parte in cui demanda ad un'unica autorità l'affidamento e il controllo del servizio idrico integrato al fine di superare la frammentazione verticale del territorio e del servizio stesso, appartarrebbe infatti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente».

La tutela della concorrenza verrebbe in rilievo poiché il conferimento della gestione e la previsione dei requisiti soggettivi del gestore mirano a garantire la corretta competizione finalizzata all'efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

La tutela ambientale verrebbe invece in considerazione, poiché l'attribuzione all'Autorità d'ambito territoriale delle competenze sulla gestione è strumentale alla razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche.

La riconduzione di detti profili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato sarebbe palese sin dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) e attualmente nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che articola in ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni l'assetto regolatorio, organizzativo e gestionale del servizio idrico integrato.

Secondo il ricorrente, il potere di definizione degli ambiti spettante alle Regioni ne consentirebbe la modulazione, purché nel rispetto di precise condizioni. L'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, disporrebbe, infatti, che le Regioni possono modificare la delimitazione degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, sulla base di alcuni criteri, quali: l'unicità del bacino idrografico o dei bacini contigui; l'unicità della gestione; l'adeguatezza delle dimensioni gestionali in forza di parametri fisici, demografici e tecnici.

L'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha confermato il principio secondo cui il dimensionamento degli ambiti o bacini territoriali ottimali «di norma deve essere non inferiore almeno a quello del territorio provinciale». Una diversa dimensione territoriale potrebbe essere definita dalle Regioni solo motivando detta scelta con riferimento a ragioni di diversità territoriale e socio-economica e comunque salvaguardando i principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza del servizio.

Ad avviso della difesa dello Stato, per identificare le ragioni della scelta regionale, oltre che per verificare il rispetto dei principi enunciati dalla legge statale, «nel silenzio della norma», sarebbe necessario avere riguardo ad un atto amministrativo che indichi i motivi (di ordine fisico, demografico e tecnico) giustificativi di un dimensionamento territoriale degli ambiti diverso da quello che la legge statale considera ottimale, in modo da dimostrare che le esigenze di adeguatezza e di efficienza ed economicità sono state congruamente valutate. Nella specie, tale motivazione mancherebbe e dovrebbe essere desunta da una «fonte amministrativa» costituita dalla relazione di accompagnamento della proposta di legge al Consiglio regionale, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dalla disamina di questo atto, tuttavia, non emergerebbe alcuna motivazione circa la nuova distribuzione regionale.

Inoltre, mancherebbe la motivazione in ordine al miglioramento nella gestione del servizio, emergendo anzi un accrescimento della frammentarietà rispetto alla precedente configurazione, già modellata su una dimensione sub-provinciale.

Infine, mancherebbero elementi che consentano di accertare che la deroga della dimensione prevista dalla legge statale sia stata imposta da esigenze di natura territoriale e socio-economica, valutate e apprezzate alla stregua dei canoni di proporzionalità ed efficienza, tenuto conto dell'assenza di riferimenti ai principi di unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni territoriali.

2.- La Regione Liguria si è costituita tardivamente in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso e ha insistito in tale conclusione nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.



L'impugnato art. 1, commi 1 e 2, ha modificato l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, introducendo nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione sub-provinciale.

Il censurato art. 2 sostituisce la tabella con l'indicazione degli ATO contenuta nell'allegato A della legge regionale n. 1 del 2014 e modifica l'allegato B di tale legge, sostituendo l'elenco dei Comuni facenti parte dell'«ATO Centro-Ovest 1» e inserendo l'elenco dei Comuni facenti parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

2.- Preliminarmente, va dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Liguria, avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui all'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate eccedono le competenze regionali e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza», cui sarebbero riconducibili l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e l'art. 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta il potere della Regione di definire gli ambiti territoriali ottimali, ma censura la fonte e le modalità con cui esso è stato esercitato. A suo avviso, non sarebbe, infatti, legittimo modificare con legge regionale la dimensione degli ATO, che l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, e l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, riserverebbero alla sfera amministrativa.

4.- La questione è fondata.

4.1.- Questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di scrutinare norme di leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato. Per costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di interventi riconducibili alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012). Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per «superare situazioni di frammentazione e [...] garantire la competitività e l'efficienza» del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010).

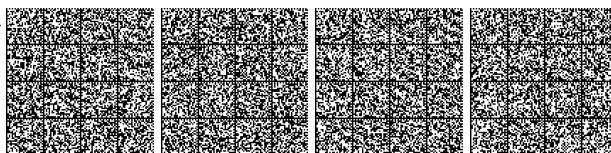
Questa Corte ha affermato che la ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013).

La normativa statale stabilisce che «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» le quali, «con delibera», provvedono ad individuare gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge). La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (comma 2 del citato art. 147). La deroga, inoltre, è consentita purché la Regione motivi la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni [...]» (comma 1 del citato art. 3-bis).

Dal dato normativo si evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente», implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali.

Le disposizioni impugnate, omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Inoltre, esse definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento. Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all'autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016).





Questa Corte ha più volte ribadito la compatibilità delle leggi-provvedimento con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (*ex multis* sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013 e n. 270 del 2010), anche se adottate dalle Regioni (sentenze n. 289 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008); ma ha anche evidenziato che allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (*ex multis* sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Liguria;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170173

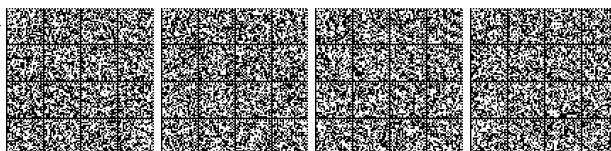
N. 174

*Sentenza 20 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di ambiente (istituzione, in acque non oggetto di concessione, di eventuali oneri ulteriori per i non residenti nella Regione, mediante provvedimento della Giunta regionale) e di caccia (forme di attività venatoria; addestramento dei cani da caccia; comprensori alpini; recupero della selvaggina ferita; piani di abbattimento del cormorano).**

- Legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), artt. 55, comma 1, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, e 71; legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), art. 20, comma 3-bis, inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71, della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-29 agosto 2016, depositato in cancelleria il 30 agosto 2016 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ezio Zanon per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24-29 agosto 2016 e depositato in cancelleria il 30 agosto 2016 (registro ricorsi n. 52 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), per violazione degli artt. 3, 23, 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

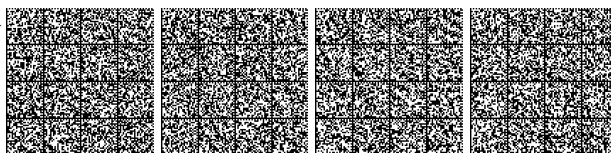
2.- Le norme impugnate modificano o aggiungono nuove disposizioni alle leggi regionali 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

3.- L'art. 55 aggiunge il comma 1-*ter* all'art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 e dispone che la Regione può istituire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale».

Secondo il ricorrente, poiché la norma non specifica la natura degli eventuali oneri, rimette la determinazione degli stessi interamente ad un provvedimento amministrativo della Giunta regionale, in carenza di principi direttivi sufficientemente specifici e dettagliati, in violazione dell'art. 23 Cost.

Nell'ipotesi che detti oneri dovessero riguardare una tassa di concessione avente natura tributaria, si determinerebbe anche una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché la norma censurata attribuirebbe alla Giunta regionale il potere di imporre con proprio provvedimento amministrativo un tributo a carico dei soli cittadini «non residenti in Veneto», in contrasto con il carattere di generalità dell'imposizione fiscale.

4.- L'impugnato art. 65, che inserisce i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quinq*ues all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, consente a chi abbia optato per la forma di caccia da appostamento fisso di disporre di quindici giornate di caccia in forma vagante e viceversa, senza ulteriori obblighi se non quello di segnalare sul tesserino venatorio la giornata utilizzata.



Il ricorrente osserva che l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dispone che l'esercizio venatorio può essere praticato esclusivamente in una delle forme indicate dalla disposizione stessa, esprimendo un requisito minimo di salvaguardia ambientale, cui la legislazione regionale deve attenersi.

4.1.- L'impugnato art. 65 introduce anche il comma 1-*quater* all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, consentendo a chi abbia optato per l'insieme delle forme di attività venatoria definite dalla disposizione regionale la facoltà di esercitare la caccia nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali.

Osserva il ricorrente che l'art. 14, commi 1 e 5, della legge n. 157 del 1992, invece, prevede che i cacciatori hanno diritto ad accedere agli altri ambiti territoriali di caccia della Regione in cui risiedono, previa domanda all'amministrazione competente.

La difformità rispetto alla legge statale si riflette, secondo il ricorrente, anche sulla disciplina delle sanzioni amministrative per chi esercita la caccia in forma diversa da quella prescelta, ai sensi dell'art. 31, comma 1, lettera *a*) e dell'art. 32, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

5.- L'impugnato art. 66, commi 1 e 2, modifica l'art. 18 della legge regionale n. 50 del 1993 e dispone che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento, appartenente alle specie cacciabili (comma 1). Dette attività possono svolgersi in tutto l'anno (1-*bis*).

Per il ricorrente, l'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che detta uno standard inderogabile attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevede l'obbligo delle Regioni di regolamentare il prelievo venatorio con i piani faunistico-venatori e non con legge-provvedimento, rispettando altresì gli indirizzi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), riguardo alla disciplina dei periodi di esercizio dell'attività venatoria.

L'impugnato art. 66 inciderebbe, inoltre, sulla normativa sanzionatoria di cui agli artt. 30, comma 1, lettera *a*), e 31, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992, per chi esercita la caccia in periodo di divieto generale.

Per il ricorrente la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 18, commi 1, 1-*bis* e 2, della legge n. 157 del 1992, che, in attuazione dell'art. 7 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata), 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, definisce l'arco temporale in cui è consentito il prelievo venatorio.

6.- L'art. 68, comma 1, modifica il comma 5 dell'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993, che disciplina i comprensori alpini, quali associazioni senza fini di lucro aventi scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica, estendendo ad essi i commi 5, 5-*bis*, 5-*ter*, 8, 9, 11 e 12 dell'art. 21, sugli organi degli ambiti territoriali di caccia. Il comitato direttivo dei comprensori alpini, a seguito della modifica introdotta dalla disposizione impugnata, è composto anche da «tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale».

Il ricorrente rileva che, in base all'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria delle associazioni venatorie con riferimento a quelle riconosciute a livello nazionale. La disposizione interposta esprimerebbe un requisito minimo di salvaguardia a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

7.- L'art. 69, comma 2, introduce il comma 3-*bis* nell'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, ammettendo, tra l'altro, l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta. «Il recupero è consentito anche con l'ausilio del cane e del fucile, entro un raggio non superiore ai duecento metri dall'appostamento».

Secondo il ricorrente, tale norma si pone in contrasto con l'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992 che definisce esercizio venatorio ogni atto diretto all'abbattimento o alla cattura di fauna selvatica mediante l'impiego del fucile. Sarebbe violato altresì l'art. 21, comma 1, della medesima legge che vieta di cacciare «sparando da veicoli a motore o da natanti o da aeromobili».

La modifica introdotta dal legislatore regionale violerebbe anche l'art. 30, comma 1, lettera *i*), della legge n. 157 del 1992, che sanziona chi esercita la caccia sparando da autoveicoli, da natanti o da aeromobili.

8.- Infine, l'impugnato art. 71, che dispone misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 9 della richiamata direttiva 2009/147/CE, che definisce le condizioni per accedere alle deroghe previste per l'abbattimento di specie non cacciabili, secondo quanto stabilito anche dal parere motivato della Commissione europea sulla procedura di infrazione n. 2006/2131 (punto 32).



L'aver previsto piani di abbattimento del cormorano con legge-provvedimento, anziché con atto amministrativo, integrerebbe per il ricorrente altresì una lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in base all'art. 19-*bis*, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

L'art. 71, inoltre, prevedendo ulteriori soggetti autorizzati al prelievo della fauna protetta, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che contiene un elenco tassativo dei soggetti abilitati all'abbattimento.

9.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

Con riferimento all'art. 55, la Regione afferma che il principio della riserva di legge è rispettato anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione. Essi sarebbero ricavabili dalla lettera della legge e dal contesto normativo.

L'intervento del legislatore regionale si colloca all'interno di una complessiva regolamentazione dell'attività di pesca, offrendo il titolo al regolatore di introdurre specifici oneri in considerazione delle peculiarità di alcune specie o territori o corsi d'acqua, equiparando i residenti e i non residenti.

Riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., la censura sarebbe inammissibile, in quanto ipotetica, rappresentando uno «scenario presupposto indimostrato», ovvero che gli oneri di cui al comma 1-*ter* dell'art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 abbiano natura tributaria.

Nel merito, tale motivo di ricorso sarebbe infondato, in quanto il principio di eguaglianza non impone in ambito tributario che tutti siano trattati in maniera indifferenziata. La *ratio* della norma, a parere della difesa regionale, è volta ad addossare a soggetti non radicati nel territorio un onere, onde riequilibrare gli effetti derivanti dall'attività posta in essere su di un territorio ad essi «estraneo», mediante un'attività che va a detrimento dei residenti.

9.1.- Con riferimento all'art. 65, la previsione di cumulare le forme di esercizio venatorio non introdurrebbe un regime di deroga indiscriminato e irragionevole, ma rappresenterebbe un'integrazione della disciplina statale, diluendo sul territorio le concentrazioni di cacciatori.

Con riferimento alla violazione dell'art. 31, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992, che definisce le sanzioni amministrative per le violazioni delle disposizioni della legge in parola, non si ravviserebbe un'illegittima intrusione in un ambito sanzionatorio di competenza statale, bensì un'integrazione del precetto ammessa dal legislatore statale.

La violazione da parte del comma 1-*quater* dell'art. 14 del principio della caccia programmata di cui all'art. 14, commi 1 e 5, della legge n. 157 del 1992, è per la resistente insussistente in quanto la norma si limita a disciplinare una forma di mobilità venatoria prevista dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

9.2.- L'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia di cui all'art. 66, commi 1 e 2, non costituiscono attività venatoria e, dunque, ad essi non si possono applicare i limiti temporali relativi all'attività di caccia, ma occorre invece tenere conto delle sue peculiari modalità di svolgimento. Non si ravviserebbe, inoltre, nessun contrasto rispetto alla programmazione faunistico-venatoria e non sarebbe esautorata l'ISPRA nella sua attività di indirizzo.

Rispetto all'art. 18, commi 1, 1-*bis* e 2, della legge n. 157 del 1992, attuativo dell'art. 7 della direttiva n. 2009/147/CE, la censura sarebbe inammissibile, dal momento che la normativa statale fissa i limiti temporali unicamente per l'attività venatoria che non può essere identificata con l'attività di addestramento dei cani da caccia. Infondato appare, poi, il motivo di illegittimità per interferenza rispetto alla normativa sanzionatoria contenuta negli artt. 30, comma 1, lettera *a*), e 31, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992, poiché le fattispecie sanzionatorie fanno espresso riferimento all'esercizio della caccia che è cosa diversa dall'attività di addestramento alla caccia nell'ambito delle aree consentite e con le modalità prescritte dalla pianificazione faunistico-venatoria.

9.3.- La censura di cui all'art. 68, comma 1, sarebbe manifestamente inammissibile per l'erronea individuazione della norma interposta, rappresentata dal comma 10 dell'art. 14 della legge n. 157 del 1992, che fa riferimento alle modalità di costituzione del comitato direttivo dei soli ambiti territoriali di caccia e non a quello dei comprensori alpini. Tuttavia, in assenza di una espressa disciplina statale che regoli le modalità di formazione degli organi dei comprensori alpini, nell'esercizio della discrezionalità legislativa riconosciuta alle Regioni in materia di caccia, la previsione che estende anche alle associazioni venatorie riconosciute a livello regionale la possibilità di essere rappresentate nei comitati direttivi dei comprensori alpini appare in armonia con l'art. 14, comma 10, della legge n. 157.

9.4.- La censura di cui all'art. 69, comma 2, appare alla resistente manifestamente inammissibile, in quanto oscura. Non sarebbe possibile equiparare la fattispecie dello sparare da veicoli a motore, natanti o aeromobili, all'uso di tali mezzi per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia.





9.5.- Infine, secondo la Regione, l'art. 71, non rappresenta una norma di legge-provvedimento diretta a introdurre una deroga ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE, ma è una disposizione che organizza l'esercizio del potere di deroga in parola, nel rispetto della disciplina statale e dell'Unione europea.

Con riguardo all'estensione dell'elenco dei soggetti abilitati all'abbattimento dei cormorani, in violazione dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il contrasto con la disciplina statale sarebbe superabile in quanto la legge regionale consente il prelievo ai soggetti indicati, solo ove autorizzati dalle Province e dalla Città metropolitana di Venezia.

10.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Governo ha depositato una memoria per insistere nel chiedere l'accoglimento del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), per violazione degli artt. 3, 23, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.- Le norme impugnate, ad eccezione dell'art. 71, modificano alcune disposizioni delle leggi regionali 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

L'impugnato art. 55 deve ritenersi censurato esclusivamente con riferimento al comma 1, che aggiunge il comma 1-ter all'art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 e dispone che la Regione può stabilire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale».

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe: l'art. 23 Cost., poiché non specifica la natura di tali oneri e rimette la determinazione degli stessi ad un provvedimento amministrativo della Giunta regionale; l'art. 3 Cost., poiché, qualora detti oneri costituiscono una tassa di concessione, avente natura tributaria, sarebbe attribuito alla Giunta regionale il potere di imporre con provvedimento amministrativo un tributo a carico dei soli cittadini «non residenti in Veneto», in contrasto con il carattere di generalità dell'imposizione fiscale.

3.- Per economia di giudizio deve essere esaminata anzitutto la censura riferita all'art. 23 Cost., spettando a questa Corte di stabilire l'ordine delle questioni, eventualmente dichiarando assorbite le altre (*ex multis*, sentenza n. 107 del 2017).

3.1.- Con riferimento alla censura relativa all'art. 23 Cost., la questione è fondata.

3.2.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017). La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

La riserva di legge dell'art. 23 Cost. esige che la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (*ex plurimis*, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011).

Tali principi non sono rispettati dalla disposizione regionale in esame, che contiene la sola previsione del potere attribuito alla Giunta regionale di stabilire, con proprio provvedimento, ulteriori oneri per i non residenti in Veneto. È dunque chiara l'indeterminatezza del contenuto della prestazione, ancora più in considerazione dell'impossibilità di desumere, anche implicitamente, i criteri direttivi che dovrebbero orientare la discrezionalità della Giunta regionale nell'attuazione della disposizione impugnata. Tale indeterminatezza, anche alla luce dei lavori preparatori, porta a ritenere che si tratti di una fattispecie impositiva. Da qui discende il contrasto della norma in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost.

4.- Resta assorbita la censura riferita all'art. 3 Cost.



5.- Le altre disposizioni impugnate modificano o integrano la legge regionale n. 50 del 1993, in materia di caccia.

6.- Il censurato art. 65 inserisce i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqües* all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993. Il combinato disposto dei commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quinqües* del richiamato art. 14 consente, a determinate condizioni indicate dalla disposizione stessa, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per cui si è previamente optato. Per questa ragione, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio del 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che non consente di cumulare le diverse forme di esercizio venatorio, nonché con la disciplina sanzionatoria disposta dagli artt. 31, comma 1, lettera a), e 32, comma 4.

6.1.- La questione è fondata.

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in *peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017).

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012).

La disposizione impugnata, permettendo, sia pure limitatamente, una forma di attività venatoria diversa da quella per cui si è optato in via generale, viola dunque la norma interposta ed è costituzionalmente illegittima.

6.2.- L'impugnato art. 65 introduce anche il comma 1-*quater* nell'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, che consente ai cacciatori, in presenza di dati requisiti, la facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia.

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 14, commi 1 e 5, della legge n. 157 del 1992, in virtù del quale ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, può accedere ad un ambito territoriale di caccia o ad un comprensorio alpino della Regione in cui risiede; egli può, inoltre, accedere ad ambiti diversi soltanto previo consenso degli organi di gestione.

6.3.- La questione è fondata.

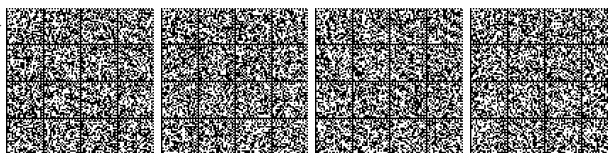
Questa Corte ha più volte affermato che, con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria. Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000).

La ripartizione in ambiti territoriali di caccia di dimensione ridotta, desumibile dal complessivo quadro normativo, è necessaria al fine di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente che, ai sensi del richiamato art. 14, comma 3, verifica periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata. È in questo contesto che si colloca la norma statale, evocata a parametro interposto, che contempla una richiesta per accedere agli ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Nella specie, la disposizione impugnata, stabilendo che l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente, non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.- Il censurato art. 66, commi 1 e 2, modifica l'art. 18 della legge regionale n. 50 del 1993, sostituendo il comma 1 e introducendo il comma 1-*bis*. I nuovi commi dispongono che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento appartenente alle specie cacciabili (comma 1) e che dette attività possono svolgersi durante tutto l'anno (comma 1-*bis*).

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 18, commi 1, 1-*bis* e 2, della legge n. 157 del 1992, che definisce i periodi in cui è consentito il prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 7 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) del 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE.



La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: in riferimento all'art. 10, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede l'obbligo delle Regioni di regolamentare il prelievo venatorio mediante i piani faunistico-venatori e non con atto legislativo; in riferimento al parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che indica il periodo utile all'addestramento dei cani da caccia, sulla base dell'art. 7 della legge n. 157 del 1992, nell'ambito della sua funzione di indirizzo in materia (parere del 22 agosto 2012); in riferimento, infine, all'art. 30, comma 1, lettera *a*), e all'art. 31, comma 1, lettera *a*), della legge n. 157 del 1992, incidendo anche sulla normativa sanzionatoria per chi esercita la caccia nei periodi vietati.

7.1.- La questione avente ad oggetto la denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

Questa Corte, nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

La disciplina statale fissa una regola di tutela ambientale, violata dalla disposizione regionale impugnata che è, quindi, costituzionalmente illegittima.

7.2.- Restano assorbite le ulteriori censure.

8.- L'impugnato art. 68, comma 1, stabilisce: «[a]l comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 le parole: “di cui ai commi 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21” sono sostituite con le parole: “di cui ai commi 5, 5-bis, 5-ter, 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21”».

L'art. 21 della legge regionale n. 50 del 1993 regola gli ambiti territoriali di caccia, quali strutture associative senza fini di lucro, aventi scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica su un territorio delimitato dal piano faunistico-venatorio regionale. Con la disposizione censurata sono state estese all'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993 anche le norme relative alla composizione dei comitati di gestione, di cui ai commi 5, 5-bis e 5-ter, dell'art. 21.

8.1.- Ad avviso del ricorrente, la norma censurata, stabilendo che l'art. 21, comma 5, della legge regionale n. 50 del 1993 si applica anche ai comprensori alpini, comporta che il comitato direttivo degli stessi è nominato dalla Provincia, scegliendo i componenti «tra le tre associazioni riconosciute le più rappresentative a livello nazionale o regionale»; esso è composto da tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie «riconosciute a livello nazionale o regionale», che vanno ad affiancarsi a tre rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole rappresentative a livello nazionale, e da due rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale riconosciute a livello nazionale.

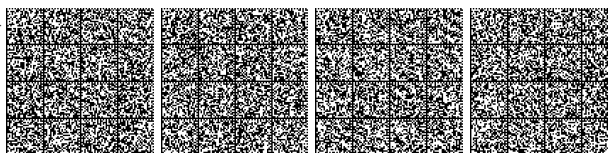
Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento all'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, recando un principio rappresentativo che si imporrebbe alla Regione.

8.2.- La preliminare eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Veneto, per erronea individuazione della norma interposta, non è fondata.

La disposizione regionale impugnata estende, infatti, la disciplina sulla rappresentanza nei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia ai comprensori alpini. È dunque palese che la norma statale interposta è proprio l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che disciplina la rappresentanza dei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia.

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

La competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013). Inoltre, questa Corte ha anche affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009). Secondo tale disposizione, «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».



La disposizione statale mira a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria.

Il confronto della norma impugnata con quella interposta non evidenzia, tuttavia, il contrasto denunciato dal ricorrente. La prima di esse, nello stabilire i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini, ha infatti preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale, mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma interposta quanto a profili organizzativi e istituzionali (art. 21, comma 5-bis, della legge n. 50 del 1993).

Detta previsione riposa, non irragionevolmente, sulla valorizzazione della particolarità dei comprensori alpini, a cui la stessa legge statale riserva peculiari forme di autonomia. L'art. 11 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare il regime venatorio nella zona delle Alpi, stabilisce infatti che le Regioni interessate, nel rispetto di tale legge, emanano «norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali». Il legislatore statale ha dunque stabilito, in riferimento alla zona delle Alpi, una disciplina che permette di tenere conto delle peculiari caratteristiche del territorio e della specificità delle realtà locali e di valorizzare la prossimità dei cacciatori e delle associazioni rappresentative con il territorio.

Pertanto, la previsione della partecipazione ai comitati direttivi dei comprensori alpini di rappresentanti delle associazioni regionali, da un canto, costituisce attuazione del principio generale fissato dalla legge statale, il quale consente appunto che gli stessi siano oggetto di una regolamentazione specifica. Dall'altro, valorizza la necessità di una conoscenza specifica di tali territori e delle tradizioni e consuetudini locali, in quanto strumentali rispetto allo scopo di proteggere la fauna e di disciplinare l'attività venatoria, ferma ovviamente la verifica, nella fase applicativa, dell'idoneità delle associazioni regionali ad esprimere democraticamente l'indirizzo dei cacciatori iscritti alle medesime.

9.- Il censurato art. 69, comma 2, inserisce il comma 3-bis nell'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, e dispone che è ammesso «l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia. È altresì ammesso l'uso della barca per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta. Il recupero è consentito anche con l'ausilio del cane e del fucile, entro un raggio non superiore ai duecento metri dall'appostamento».

Secondo il ricorrente, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, in virtù del quale costituisce esercizio venatorio ogni atto diretto all'abbattimento o alla cattura di fauna selvatica mediante l'impiego dei mezzi di cui al successivo art. 13. La disciplina statale prevede dunque che il recupero dei capi feriti con l'uso delle armi è considerato esercizio venatorio e ad esso sono applicabili i divieti e le garanzie proprie di tale attività; sarebbero quindi applicabili l'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, che vieta a chiunque di cacciare sparando da natanti, e l'art. 30, comma 1, lettera i), della legge richiamata, che prevede le relative misure sanzionatorie.

9.1.- La questione è fondata.

9.2.- Preliminarmente, va sottolineato che non è corretta la tesi della resistente, secondo cui non sarebbe possibile equiparare le fattispecie costituite, l'una, dallo sparare da veicoli a motore, natanti o aeromobili; l'altra, dall'uso di tali mezzi per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia.

Le sentenze di questa Corte n. 139 del 2017 e n. 2 del 2015 hanno, infatti, affermato che l'attività di recupero della fauna selvatica con l'utilizzo delle armi costituisce esercizio venatorio ed è perciò soggetta ai limiti e alle garanzie previste dalla legge statale n. 157 del 1992, la quale stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

9.3.- La norma regionale in esame, permettendo il recupero della fauna abbattuta o ferita, utilizzando una barca e con l'ausilio del fucile, legittima l'esercizio venatorio mediante l'utilizzo di un natante. Pertanto, anche alla luce delle sentenze da ultimo richiamate, detta norma, limitatamente alla parte in cui stabilisce che «il recupero è consentito anche con l'ausilio [...] del fucile», si pone in contrasto con lo standard di tutela fissato dall'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive il divieto di cacciare servendosi di natanti, ed è dunque costituzionalmente illegittima.

10.- L'impugnato art. 71, infine, introduce misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*) indicando, altresì, i soggetti abilitati ad attuare i piani di abbattimento.

Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE, il quale prevede che le deroghe alla medesima direttiva devono menzionare «le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate».

Infine, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 19-bis, comma 2, della legge n. 157 del 1992, secondo cui le deroghe possono essere disposte con atto amministrativo e non con atto legislativo delle Regioni e soltanto in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati.

10.1.- La questione, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.





Questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano deroghe al divieto di cacciare specie protette, con legge-provvedimento anziché con atto amministrativo, le ha ritenute in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 250 del 2008). In particolare, è stato sottolineato che l'autorizzazione ad abbattere specie protette in deroga, con legge regionale anziché con atto amministrativo, impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, adottati dalle Regioni, attribuitogli dalla norma statale. Detto potere, per costante giurisprudenza di questa Corte, è finalizzato a «garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

11.- Il citato art. 71, comma 4, è stato impugnato altresì nella parte in cui amplia l'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di abbattimento.

Il vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ad avviso del ricorrente, si riscontra in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che contiene l'elenco dei soggetti che devono attuare il contenimento delle specie protette.

11.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che l'elenco contenuto nella disposizione statale, che identifica i soggetti abilitati all'attività di contenimento delle specie protette, ha carattere tassativo: una sua integrazione, da parte del legislatore regionale, riduce «il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, *ex multis*, sentenza n. 107 del 2014).

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

12.- Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 65 della legge regionale n. 18 del 2016;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2, della legge regionale n. 18 del 2016;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016, limitatamente alle parole «e del fucile»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 71 della legge regionale n. 18 del 2016;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge regionale n. 18 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

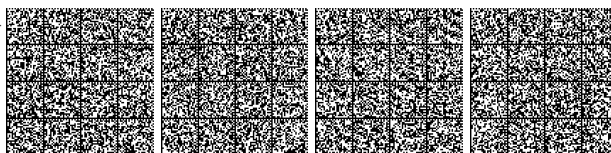
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 175

*Sentenza 4 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Compensi per prestazioni di lavoro straordinario effettivamente rese oltre i limiti previsti dal CCNL del comparto Regioni e autonomie locali - Applicazione della normativa di cui all'art. 1 della legge n. 190 del 2014 - Energia - Impianti di grandi derivazioni di energia idroelettrica - Possibilità per la Giunta regionale di consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea non oltre il 31 dicembre 2017.**

- Legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere *s*) ed *u*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere *s*) ed *u*), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

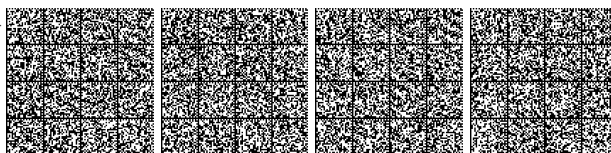
udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere *s*) ed *u*), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), in riferimento ai parametri costituzionali, e per i motivi, di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto.

2.- La Regione Lombardia, costituitasi, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità, per genericità e difetto di chiarezza, delle censure rivolte agli artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettera *u*); ed ha contestato, comunque, la fondatezza di ogni questione ex adverso prospettata relativamente alla propria succitata legge.



3.- Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri e la resistente Regione Lombardia hanno anche depositato memorie, con le quali ribadiscono, ed ulteriormente argomentano, le rispettive richieste e conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Viene impugnata, dal Presidente del Consiglio dei ministri, la legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), in relazione alla quale l'Avvocatura generale dello Stato, che rappresenta e difende il ricorrente, propone le seguenti distinte questioni:

a) se l'art. 5, comma 12, di detta legge regionale - nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 532, secondo e terzo periodo, 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)» si applichino, per l'anno 2015, anche al personale della Regione Lombardia nel rispetto della disciplina del pareggio di bilancio, così come prevista dai commi 460 e seguenti dello stesso art. 1 della legge n. 190 del 2014 - violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, per lesione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»;

b) se il successivo art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale in esame - con il disporre che la Giunta regionale possa «consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, non oltre il 31 dicembre 2017, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di attribuzione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 [decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)]» - violi l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché legittimerebbe un organo regionale ad esercitare la potestà discrezionale, appartenente allo Stato, di far proseguire l'efficacia di una concessione oltre la sua originaria scadenza, nonché lo stesso art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., posto che l'uso di tale potere, da parte della Regione Lombardia, sarebbe idoneo ad alterare i principi del libero mercato, ponendosi in contrasto con il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999, attuativo, peraltro, delle norme comunitarie dettate in materia;

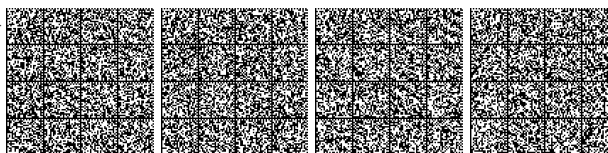
c) se lo stesso art. 8, comma 13, lettera u) - con il prevedere che, al fine di concorrere al finanziamento di misure e interventi di miglioramento ambientale, la Giunta regionale possa stabilire, in luogo della corresponsione di tutti o parte dei proventi di cui al comma 5 dell'art. 53-bis della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestioni dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), criteri, modalità e forme di compensazione per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione - violi, a sua volta, l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed s), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la previsione dell'imposizione della corresponsione di un canone aggiuntivo si porrebbe, illegittimamente, in contraddizione con il principio, di derivazione comunitaria, della libera concorrenza, in quanto incidente negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni.

2.- Preliminarmente va rilevato che il riferimento all'art. 120 della Costituzione, in epigrafe e nella richiesta finale del presente ricorso, non trova corrispondenza, nel corpo dell'atto, in nessuna censura, in termini di sua violazione da parte di alcune delle disposizioni impuginate, per cui detto parametro deve considerarsi estraneo al *thema decidendum*.

3.- La prima questione - ammissibile, poiché, contrariamente a quanto eccepito dalla resistente Regione, la denuncia di invasione del titolo di competenza statale è adeguatamente argomentata in ricorso - è anche fondata.

Secondo, infatti, la costante giurisprudenza di questa Corte, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici - tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni - compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia «ordinamento civile» (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; nn. 269, 211 e 17 del 2014).

La disposizione censurata - estendendo al personale della Regione Lombardia la disciplina (incidente anche sulle modalità di svolgimento dell'orario lavorativo) riferita da fonte statale (legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 532) solo al personale non dirigenziale del comune di Milano impiegato nelle attività per la realizzazione e lo svolgimento di EXPO - effettivamente incide, quindi, sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, e va, per tale assorbente profilo, incontro a declaratoria di illegittimità costituzionale.



4.- La seconda questione - avente ad oggetto la disposizione di cui all'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale impugnata - è già stata dichiarata non fondata, in relazione ai medesimi parametri qui evocati (art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.) con la sentenza di questa Corte n. 101 del 2016.

In detta sentenza si è, in primo luogo, infatti, esclusa l'asserita violazione dei principi regolatori della materia, di competenza concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dal decreto legislativo n. 79 del 1999. E ciò sul rilievo che il suddetto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del[l']emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2»; e, al successivo comma 8-bis dello stesso art. 12, testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Per cui è evidente che la Regione - disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara» ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della perseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute - non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

Mentre, con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la stessa sentenza n. 101 del 2016 ha rilevato che, se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale, vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta - quale consentita dalla norma regionale impugnata (in linea, peraltro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione - non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Nessun rilievo si rinviene nell'odierno ricorso che contrasti le riferite argomentazioni, né alcun altro motivo ivi è esposto diverso da quelli già valutati dalla citata sentenza n. 101 del 2016.

Da qui la manifesta infondatezza della (seconda) questione in esame.

5.- Con la terza questione, il ricorrente testualmente lamenta che l'imposizione di un canone aggiuntivo «contraddic[a] in maniera illegittima il principio, di derivazione comunitaria, della libera concorrenza, in quanto incide negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni».

Senonché, come rilevato dalla resistente, il denunciato art. 8, comma 13, lettera u), della citata legge regionale n. 22 del 2015 non introduce, esso, il canone aggiuntivo (invero già posto a carico del concessionario uscente, per il «periodo di prosecuzione temporanea» della concessione, dal non impugnato comma 5 dell'art. 53-bis della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003), ma, presupponendolo, disciplina criteri, modalità e forme alternative di corresponsione di quel canone, mediante il ricorso a forme di compensazione «per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione».

Con la conseguenza che la questione così formulata, per la non chiara pertinenza del suo petitum alla disposizione censurata, non supera il vaglio di ammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali);





2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 13, lettera s), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 13, lettera u), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015, proposta, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170175

N. 176

*Sentenza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Privilegi erariali - Crediti dello Stato per imposte dirette, assistiti da privilegio generale mobiliare - Collocazione sussidiaria, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari - Estensione di tale regime ai crediti sorti in data anteriore al 6 luglio 2011.**

- Codice civile, art. 2776, terzo comma, come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; d.l. n. 98 del 2011, art. 23, comma 39.

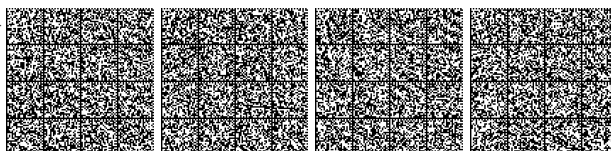
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2776, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, promosso dal Giudice istruttore del Tribunale ordinario di Forlì, sezione civile, nel procedimento vertente tra C. V. e G. M. e Equitalia Centro spa, con ordinanza del 2 febbraio 2015, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2016 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del consiglio dei Ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

*Ritenuto in fatto*

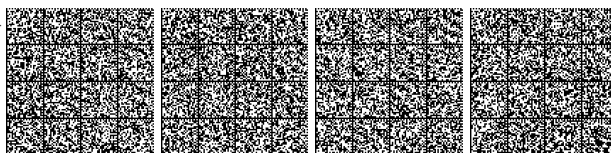
1.- Nel corso di un procedimento di esecuzione immobiliare - promosso dalla vittima di un delitto di violenza sessuale (per ottenere il pagamento della provvisoria riconosciuta con la sentenza di condanna dell'imputato), ed in esito al quale il giudice precedente aveva approvato un piano di riparto con cui il prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile pignorato veniva per l'intero attribuito alla (successivamente) intervenuta Equitalia Centro spa, in ragione del "privilegio sussidiario" su detta somma da essa vantato, ai sensi della sopravvenuta novella dell'art. 2776 del codice civile, in relazione a crediti tributari relativi a cinque cartelle esattoriali emesse nei confronti del medesimo debitore e per i quali era stato inutilmente tentato il pignoramento di suoi beni mobili - il giudice istruttore del Tribunale ordinario di Forlì, sezione civile, adito in sede di opposizione della creditrice chirografaria avverso il predetto piano di riparto, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, ed ha per ciò sollevato con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 2776, terzo comma, cod. civ., così come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché dello stesso art. 23, comma 39 [*recte*: comma 39, ultimo periodo], del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, «per contrasto con gli artt. 3, 117 comma 1 in relazione all'art. 6 della CEDU, 111 e 24 Cost.».

Secondo il giudice *a quo*, il novellato art. 2776, terzo comma, cod. civ. - con il disporre che anche i crediti dello Stato indicati dall'art. 2752, primo comma, cod. civ. (ossia quelli «per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi»), che hanno già privilegio generale sui mobili del debitore, in caso di infruttuosa esecuzione su detti beni, siano collocati sussidiariamente sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari - si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, «sub specie di violazione del principio di ragionevolezza e non discriminazione, non risultando sussistenti ragioni di interesse costituzionale che giustificano una diversità di trattamento e apprezzabili motivi che consentano di sacrificare le pretese creditorie di altri soggetti», e con l'art. 111 Cost., per «probabile» alterazione delle condizioni di parità tra le parti del processo esecutivo.

A sua volta, l'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011 - con il prevedere che «[l]a disposizione [di cui al predetto modificato terzo comma dell'art. 2776 cod. civ.] si osserva anche per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto» - violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., 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, in quanto l'applicazione retroattiva del privilegio sussidiario sul ricavato della vendita degli immobili del debitore esecutato, in danno della creditrice precedente, determinerebbe un'indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, orientando la soddisfazione dei crediti in favore dello Stato a scapito del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale, attesa la natura meramente economica dell'interesse perseguito dallo Stato.

E, in questa prospettiva, il rimettente - che adombra la violazione anche dell'art. 24 Cost. - richiama la sentenza di questa Corte n. 170 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 37, ultimo periodo, e 40 del medesimo art. 23 del d.l. n. 98 del 2011.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.



L'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle censure per violazione dei precetti di cui agli artt. 111 e 24 Cost.: entrambi, a suo avviso, non pertinentemente evocati. Ha eccepito l'inammissibilità, altresì, della questione relativa all'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, non reputando che possa «parlarsi di irretroattività [*recte*: retroattività] di una norma, nella misura in cui essa disciplina modalità di soddisfazione di un credito avente già natura privilegiata».

Nel merito, ha escluso che sussista la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., poiché la deroga - che l'art. 2776, terzo comma, cod. civ. apporta al principio della par condicio creditorum - sarebbe giustificata «in ragione della specifica natura dei crediti ivi indicati, che già godono di privilegio generale sui beni mobili ai sensi degli articoli 2751, 2751-bis e 2752 c.c.».

In subordine, ha contestato, comunque, anche la fondatezza della questione relativa al su citato art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, stante la non equiparabilità, a suo avviso, di tale disposizione alla normativa caducata dalla sentenza n. 170 del 2013, richiamata dal rimettente.

Con memoria successivamente depositata, l'Avvocatura dello Stato ha poi ancora sottolineato come, per effetto della novella impugnata, il trattamento dei crediti per imposte dirette sia stato uniformato a quello dei crediti per imposte sul valore aggiunto, i quali godevano già della medesima collocazione sussidiaria, sia per il tributo, sia per le sanzioni, in base al testo previgente dell'art. 2776 cod. civ.

Ed ha, infine, aggiunto che l'estensione di un tale regime anche ai crediti sorti anteriormente al 6 luglio 2011 avrebbe riproposto un principio di retroattività dei privilegi già cristallizzato a suo tempo dall'art. 15 della legge 29 luglio 1975, n. 426 (Modificazioni al codice civile e alla legge 30 aprile 1969, n. 153, in materia di privilegi), che aveva introdotto una nuova disciplina organica dei privilegi, e risponderebbe allo scopo di consentire il più celere soddisfacimento dei crediti erariali, come precisato nella relazione al denunciato decreto-legge.

### *Considerato in diritto*

1.- In riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione - evocato, 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 - il giudice istruttore del Tribunale ordinario di Forlì, sezione civile, dubita, come in narrativa detto, della legittimità costituzionale dell'art. 2776, terzo comma, del codice civile, così come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché dello stesso art. 23, comma 39 [*recte*: comma 39, ultimo periodo], del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

1.1.- Il novellato art. 2776 cod. civ., denunciato in via principale, è raggiunto da una duplice censura di violazione dell'art. 3 e dell'art. 111 Cost., nella parte in cui dispone che «[i] crediti dello Stato indicati dal primo [...] comma dell'art. 2752 [ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi] sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari [...]».

Questa disposizione violerebbe, appunto, secondo il rimettente, «il principio di ragionevolezza e non discriminazione» (art. 3 Cost.), «non risultando sussistenti ragioni di interesse costituzionale che giustificano una diversità di trattamento e apprezzabili motivi che consentano di sacrificare le pretese creditorie di altri soggetti». E contrasterebbe, altresì, con il principio del giusto processo (art. 111 Cost.), per alterazione delle condizioni di parità tra le parti del processo esecutivo.

1.2.- L'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, è denunciato in via subordinata, in ragione della previsione (contenuta nell'ultimo suo periodo) per cui «[l]a disposizione [di cui al predetto modificato terzo comma dell'art. 2776 cod. civ.] si osserva anche, per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Nella prospettazione del giudice *a quo*, detta norma di diritto intertemporale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto l'applicazione retroattiva del privilegio sussidiario sul ricavato della vendita degli immobili del debitore esecutato determinerebbe un'indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, privilegiando crediti dello Stato a scapito del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposti dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale, attesa la natura meramente economica dell'interesse perseguito dallo Stato.



E contrasterebbe, inoltre, con l'art. 24 Cost., in quanto la disposta retroattività verrebbe a «menomare il diritto di difesa e di azione della parte».

2.- La difesa dello Stato ha formulato preliminari eccezioni di inammissibilità delle censure attinenti agli artt. 111 e 24 Cost. - non ritenendo prospettabile la violazione di detti parametri - e della questione di legittimità dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto sollevata sul presupposto, a suo avviso errato, di una portata retroattiva di detta norma.

Ma tali eccezioni di inammissibilità sono superabili, come tali, poiché finiscono con il rifluire sul merito delle questioni in esame, di ciascuna delle quali l'Avvocatura dello Stato ha, comunque, contestato la fondatezza, come più ampiamente riferito nel Ritenuto in fatto.

3.- In relazione ad entrambi i parametri evocati, il novellato comma terzo dell'art. 2776 cod. civ. supera lo scrutinio di legittimità costituzionale.

3.1.- La prevista estensione, in via sussidiaria, sul prezzo degli immobili, del privilegio già accordato sui beni mobili ai crediti dello Stato per le imposte dirette (di cui al primo comma dell'art. 2752 cod. civ.) non viola, in primo luogo, l'art. 3 Cost.

Ciò che, infatti, introduce la norma denunciata è non altro che un privilegio, seppur valevole solo in via sussidiaria, su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota, e dunque una "causa legittima di prelazione", che giustifica la deroga alla par condicio creditorum, ai sensi dell'art. 2741 cod. civ.

Per di più, tale nuova disposizione - estendendo ai crediti per tributi erariali diretti il privilegio sussidiario già accordato, in base al testo previgente dell'art. 2776 cod. civ., ai crediti relativi all'imposta sul valore aggiunto (IVA) - armonizza e razionalizza il regime dei crediti tributari, già muniti di privilegio generale sui beni mobili, che rimangono in tutto o in parte insoddisfatti.

E ciò anche alla luce della contestuale abrogazione (ad opera del comma 38 dello stesso art. 23 del d.l. n. 98 del 2011) dei privilegi previsti dall'art. 2771 cod. civ., che attribuiva ai crediti dello Stato per le imposte o quote d'imposta imputabili ai redditi immobiliari, non tutelati dall'art. 2752 cod. civ., un privilegio speciale sugli immobili del contribuente situati nel Comune in cui era effettuata la riscossione.

3.2.- Il privilegio, come sopra introdotto, diversamente da quanto paventato dal rimettente, non incide, del resto, sulla parità delle armi tra le parti, ma solo sulla causa del credito e sull'esigenza che lo stesso sia soddisfatto. E ciò toglie fondamento anche alla censura di violazione dell'art. 111 Cost.

4.- L'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è sospettato, in via gradata, di contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. - in relazione all'art. 6 della CEDU - e con l'art. 24 Cost. E ciò in ragione della presupposta sua portata retroattiva, ricollegata dal rimettente alla prevista osservanza del privilegio sussidiario - introdotto nel corpus dell'art. 2776 cod. civ. dal medesimo art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011 - anche «per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

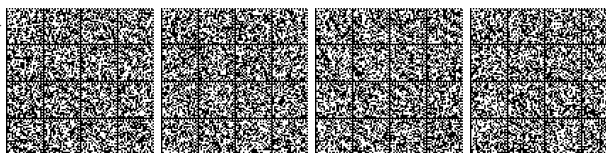
Ritiene, al riguardo, il giudice *a quo* che ricorrano nella specie le medesime ragioni di tutela dell'affidamento del privato che hanno già comportato la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 37 (ultimo periodo) e 40 del predetto art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, con sentenza n. 170 del 2013.

La questione, nei termini della sua prospettazione, è fondata.

4.1.- Per principio generale regolatore delle procedure concorsuali (fallimentari ed espropriative in generale), il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che - ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio - vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo.

Nella sentenza n. 170 del 2013 - a proposito della disposizione (contigua ed omologa a quella ora in esame) di cui al precedente comma 37, ultimo periodo, dello stesso art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito (disposizione che, con riguardo al privilegio, per tributi e sanzioni tributarie, introdotto in sede di novellazione dell'art. 2771, primo comma, cod. civ., identicamente ne prescriveva l'osservanza «anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto») - questa Corte ha già osservato che «una previsione come quella contenuta nel comma 37 non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo».

Su questa linea, la Corte di legittimità ha da epoca risalente, del resto, espresso il principio, consolidatosi in termini di diritto vivente, secondo cui, in presenza di una legge retroattiva che introduca nuovi privilegi, questi ultimi assistono anche i crediti sorti anteriormente alla sua entrata in vigore, a prescindere dal tempo in cui siano stati azionati in sede concorsuale e, quindi, anche i crediti prima chirografari, e come tali ammessi al passivo fallimentare, con la conseguenza che tale privilegio può esercitarsi anche dopo l'approvazione dello stato passivo (e, per ciò, anche dopo la formazione del cosiddetto giudicato endofallimentare), fino a quando il riparto non sia divenuto definitivo (in tal senso, da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima, 24 giugno 2015, n. 13090).





4.2. - Sulla base di tali premesse - e con riferimento al medesimo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, invocato anche nell'odierno giudizio, oltretutto all'art. 3 Cost. - la richiamata sentenza n. 170 del 2013 ha, appunto, dichiarato, l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, per la ragione che una tale disciplina «altera [...] i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private». E ciò in «assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge».

4.3.- Alla disposizione (sub comma 39, ultimo periodo, del predetto art. 23), che viene qui ora in esame, sono riconducibili effetti (del tutto identici, come si è visto, a quelli prodotti dal caducato comma 37, ultimo periodo), di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustifichino.

E ciò, analogamente, comporta l'illegittimità costituzionale anche del qui censurato comma 39, ultimo periodo, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, per il profilo, assorbente, della violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

4.4.- Resta di conseguenza assorbito l'ulteriore dedotto profilo di violazione dell'art. 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;*

*1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2776, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal giudice istruttore del Tribunale ordinario di Forlì, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

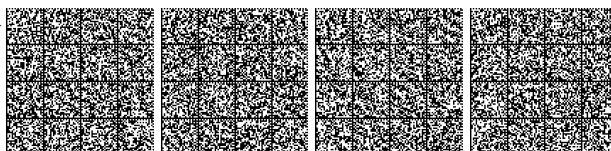
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 177

*Sentenza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposta di registro - Pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l'accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette ad IVA - Applicazione dell'imposta di registro proporzionale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), Tariffa allegata, Parte prima, art. 8, comma 1, lettera c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli nel procedimento vertente tra il Fallimento della Keymat Industrie spa e l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale II di Napoli, con ordinanza del 20 maggio 2016, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2016, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2016, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal curatore del fallimento della Keymat Industrie spa nei confronti dell'Agenzia delle entrate - direzione provinciale II di Napoli.

La controversia ha ad oggetto un avviso di liquidazione, che ha determinato in euro 68.559,00 l'imposta di registro relativa un decreto pronunciato ai sensi dell'art. 98 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa; in seguito: legge fallimentare). Con esso il Tribunale ordinario di Napoli, definendo un giudizio di opposizione allo stato passivo del fallimento della Keymat Industrie spa, ha ammesso al concorso un credito in precedenza escluso.



Il ricorrente nel processo principale lamenta che sia stata applicata l'imposta di registro nella misura proporzionale dell'uno per cento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *c*), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986 (in seguito, anche: Tariffa), anziché nella misura fissa, nonostante si tratti della registrazione di un provvedimento relativo a un credito derivante da operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto (IVA). Sostiene, altresì, che le pronunce rese a definizione dei giudizi di opposizione allo stato passivo, per la loro natura endofallimentare, non sarebbero soggette a registrazione.

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *c*), della Tariffa, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 10 della Costituzione, nella parte in cui assoggetta all'imposta di registro nella misura proporzionale dell'uno per cento, anziché in misura fissa, gli «[a]tti dell'Autorità Giudiziaria ordinaria e speciale in materia di controversie civili che definiscono, anche parzialmente, il giudizio [...] *c*) di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale», anche nel caso di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA.

1.1.- Sulla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, ai sensi della nota II all'art. 8 della Tariffa, gli atti giudiziari di cui al comma 1, lettera *b*) e al comma 1-*bis* dello stesso art. 8 non sono sottoposti all'imposta proporzionale di registro per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti a IVA. Tale norma costituirebbe una particolare attuazione del principio di alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA stabilito dall'art. 40 del d.P.R. n. 131 del 1986, sicché agli atti in essa indicati si applicherebbe l'imposta in misura fissa.

Il rimettente osserva, altresì, che secondo la costante giurisprudenza di legittimità, alla quale dichiara di aderire, la norma di cui alla citata nota II si applica ai soli provvedimenti di condanna e, in quanto di stretta interpretazione, non si può estendere agli atti giudiziari che si limitano ad accertare crediti derivanti da operazioni soggette a IVA, come le sentenze pronunciate in esito ai giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento.

Così interpretata la norma - che sarebbe valida anche per i decreti che definiscono ora i giudizi di opposizione, ai sensi dell'art. 98 della legge fallimentare nella sua attuale formulazione - il ricorso dovrebbe essere respinto, mentre esso sarebbe invece destinato ad essere accolto se la Corte ritenesse fondato il dubbio di costituzionalità. In questo secondo caso infatti il ricorrente dovrebbe pagare solo l'imposta di registro in misura fissa.

Da qui, per il giudice *a quo*, la rilevanza della questione.

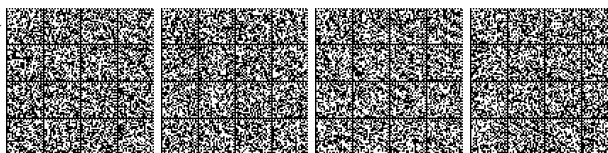
1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la norma censurata violerebbe in primo luogo l'art. 3 Cost. per lesione del principio di eguaglianza, in quanto sarebbe del tutto irragionevole «trattare in maniera differenziata» le pronunce di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA e le pronunce di condanna al pagamento degli stessi crediti, per le quali la nota II all'art. 8 della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, prevede l'applicazione dell'imposta in misura fissa.

Secondo il rimettente, la pronuncia di condanna al pagamento di un credito presuppone sempre, quale suo antecedente logico, un giudizio di accertamento dello stesso credito, sicché il legislatore disciplinerebbe in modo irragionevolmente diverso «situazioni con presupposti identici», solo perché la parte avrebbe deciso di non chiedere contestualmente anche la condanna del debitore.

Questa conclusione varrebbe, a maggior ragione, per i giudizi di opposizione allo stato passivo, in quanto il creditore escluso non potrebbe agire per ottenere la condanna del fallimento, ostandovi le regole del concorso, che consentono solo l'azione di accertamento endofallimentare. Con l'opposizione si proporrebbe quindi una domanda di accertamento equivalente, nella sostanza, a un'azione di condanna, sia pure nei limiti del concorso, poiché il creditore chiede, oltre all'accertamento del suo diritto, anche di concorrere nell'attivo.

1.3.- In secondo luogo, la norma censurata violerebbe l'art. 24 Cost. per lesione del diritto di difesa sia del creditore che del fallimento, in quanto il primo «non azionerà le sue pretese nel giudizio di opposizione (specialmente laddove vanti importi di notevole entità), perché a fronte di una ipotetica partecipazione al concorso (credito verosimilmente falcidiato e di molto) sosterrà viceversa un costo certo e di notevole entità (l'1% della somma vantata)», mentre il secondo avrebbe «maggiore convenienza a non coltivare alcun giudizio», perché l'ammissione al passivo del credito e il suo pagamento con la falcidia concorsuale si tradurrebbe per la massa dei creditori in un «costo» inferiore a quello che deriverebbe dal pagamento in prededuzione, ex art. 111 della legge fallimentare, dell'importo versato a titolo di imposta di registro proporzionale dal creditore vittorioso nel giudizio di opposizione.

1.4.- Sarebbe violato anche l'art. 53 Cost. per lesione del principio di capacità contributiva, in quanto il creditore di una prestazione soggetta a IVA sarebbe tenuto al pagamento dell'imposta in misura proporzionale, anziché fissa, indipendentemente «da una sua attività o scelta processuale» e «per il solo fatto che è stato costretto ad agire in ambito



endo-fallimentare», non potendo agire in via ordinaria nei confronti del debitore fallito; e in quanto, inoltre, «il pagamento dell'imposta viene chiesto anche al Fallimento (anzi, in caso di accoglimento dell'opposizione il creditore istante avrà diritto al pagamento in prededuzione)».

1.5.- Infine, sarebbe violato l'art. 10 Cost. per lesione del «principio di concorrenza (garantito anche a livello comunitario)», in quanto la norma censurata porrebbe il creditore del fallito «in una posizione peggiore rispetto a un creditore che agisca contro un debitore non fallito».

2.- Con atto depositato in cancelleria il 22 novembre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente infondata.

2.1.- L'interveniente osserva che l'imposta di registro, quale imposta d'atto, può avere natura di tassa o natura di imposta in senso stretto a seconda che essa sia legata alla prestazione di un servizio amministrativo di registrazione, che comporta l'applicazione del tributo in misura fissa, oppure al contenuto e agli effetti giuridici degli atti, dai quali emerge un evento suscettibile di valutazione economica, con conseguente applicazione di una misura proporzionale. L'imposta dovuta per i decreti che definiscono il giudizio di opposizione allo stato passivo avrebbe questa seconda natura, dal momento che essi contengono l'accertamento dell'esistenza e dell'efficacia del credito nei confronti della procedura e consentono al contribuente di partecipare al concorso ottenendo la soddisfazione del credito in sede di riparto.

Ciò premesso, ad avviso dell'Avvocatura la diversità delle situazioni messe a confronto escluderebbe la fondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. Solo la pronuncia di condanna, a differenza di quella di accertamento, costituisce titolo esecutivo idoneo a ottenere sia la soddisfazione coattiva del credito che l'adozione di misure cautelari, quale l'ipoteca giudiziale ex art. 2818 del codice civile. Il fatto che la condanna presupponga sempre l'accertamento del diritto non rilevarebbe, perché «quest'ultimo è qualcosa in meno rispetto alla condanna», così da giustificare l'assoggettamento delle corrispondenti decisioni giudiziarie a un'imposta proporzionale dell'uno per cento, ridotta a un terzo di quella ordinariamente prevista per le sentenze di condanna, pari al tre per cento ex art. 8, comma 1, lettera b), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986.

Nel caso di accertamento giudiziale di un credito derivante da operazioni soggette a IVA, la mancata applicazione del principio di alternatività sarebbe del tutto logica e coerente con il sistema, perché la natura dichiarativa della pronuncia esclude l'obbligo di versamento dell'IVA. Verrebbe pertanto meno la necessità di evitare una doppia imposizione dello stesso fatto economico, costituente la *ratio* dell'assoggettamento alla sola imposta fissa delle pronunce di condanna, la cui esecuzione determina l'applicazione immediata dell'IVA. Il trattamento delle sentenze di accertamento con una tassazione di registro autonoma, pari a un terzo di quella ordinaria, sembrerebbe dunque ragionevole.

Secondo l'interveniente, il fatto che nel giudizio di opposizione allo stato passivo sia preclusa una pronuncia di condanna al pagamento del credito accertato non comporta alcuna violazione dell'art. 3 Cost., in quanto le situazioni messe a confronto permangono comunque diverse. Nelle procedure concorsuali, invero, l'impossibilità di ottenere pronunce di condanna al pagamento dei crediti ammessi al passivo sarebbe connaturata al sistema, che vieta di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, ex art. 51 della legge fallimentare, sicché l'auspicata estensione del principio di alternatività ai soli decreti che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo, in sostanziale deroga alla regola generale che prevede la tassazione proporzionale delle decisioni di accertamento, apparirebbe del tutto ingiustificata.

2.2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. sarebbe inammissibile, perché fondata sull'erroneo presupposto che il creditore escluso dal concorso sia indotto a non proporre opposizione per la certezza del costo corrispondente all'imposta proporzionale di registro applicabile sulla somma accertata giudizialmente, mentre la sua successiva riscossione in sede di riparto sarebbe invece incerta e soggetta alla falcidia concorsuale. Il giudice *a quo* non avrebbe considerato che il costo della registrazione del decreto emesso ex art. 98 della legge fallimentare non rimane a carico del creditore vittorioso che abbia anticipato il pagamento dell'imposta, avendo egli diritto al rimborso della spesa nei confronti della procedura, in prededuzione rispetto agli altri crediti.

2.3.- La questione sollevata in riferimento all'art. 53 Cost. sarebbe infondata, in quanto l'imposta di registro in esame è applicabile in presenza di una manifestazione di capacità contributiva, come si dovrebbe considerare la pronuncia di accertamento dell'esistenza di un credito.

2.4.- Infine, la questione riferita all'art. 10 Cost., sotto il profilo della lesione del principio comunitario di tutela della concorrenza, sarebbe inammissibile per mancanza assoluta di motivazione, apparendo in ogni caso improprio il riferimento a tale parametro, anziché all'art. 11 Cost.





*Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria provinciale di Napoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) (in seguito, anche: Tariffa), in riferimento agli artt. 3, 10, 24 e 53 della Costituzione, nella parte in cui assoggetta all'imposta di registro nella misura proporzionale dell'uno per cento, anziché in misura fissa, gli «[a]tti dell'Autorità Giudiziaria ordinaria e speciale in materia di controversie civili che definiscono, anche parzialmente, il giudizio [...] c) di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale», anche nel caso di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal curatore di un fallimento nei confronti dell'Agenzia delle entrate - direzione provinciale II di Napoli. La controversia ha ad oggetto un avviso di liquidazione che ha applicato l'imposta di registro proporzionale a un decreto con il quale il Tribunale ordinario di Napoli, definendo un giudizio di opposizione allo stato passivo del fallimento, ha ammesso al concorso un credito in precedenza escluso, ai sensi dell'art. 99 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa; in seguito: legge fallimentare).

Il ricorrente nel processo principale lamenta che sia stata applicata l'imposta di registro nella misura proporzionale dell'uno per cento ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, anziché nella misura fissa, nonostante si tratti della registrazione di un provvedimento relativo a un credito derivante da operazioni soggette a IVA.

Il rimettente osserva che ai sensi della nota II all'art. 8 della Tariffa gli atti giudiziari recanti condanna al pagamento di somme, di cui al comma 1, lettera b), e al comma 1-bis dello stesso art. 8, per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti a IVA, non sono sottoposti all'imposta proporzionale di registro, bensì all'imposta in misura fissa, in attuazione del principio di alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA stabilito dall'art. 40 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Il rimettente osserva, altresì, che secondo la costante giurisprudenza di legittimità, alla quale dichiara di aderire, la norma di cui alla citata nota II si applica ai soli provvedimenti di condanna e, per la sua natura di stretta interpretazione, non si può estendere agli atti giudiziari che si limitano ad accertare crediti derivanti da operazioni soggette a IVA, come quelli pronunciati in esito ai giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento.

2.- La norma censurata violerebbe in primo luogo l'art. 3 Cost. per lesione del principio di eguaglianza, in quanto sarebbe del tutto irragionevole trattare in maniera differenziata le pronunce di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA e le pronunce di condanna al pagamento degli stessi crediti, per le quali la nota II all'art. 8 della Tariffa prevede l'applicazione dell'imposta in misura fissa.

Secondo il rimettente, la pronuncia di condanna al pagamento di un credito presuppone sempre, quale suo antecedente logico, un giudizio di accertamento dello stesso credito, sicché il legislatore disciplinerebbe in modo irragionevolmente diverso «situazioni con presupposti identici», solo perché la parte avrebbe deciso di non chiedere contestualmente anche la condanna del debitore.

Questa conclusione varrebbe, a maggior ragione, per i giudizi di opposizione allo stato passivo, in quanto il creditore escluso non potrebbe agire per ottenere la condanna del fallimento, ostandovi le regole del concorso, che consentono solo l'azione di accertamento endofallimentare. Con l'opposizione, pertanto, si proporrebbe una domanda di accertamento equivalente nella sostanza a un'azione di condanna, sia pure nei limiti del concorso, poiché il creditore chiede, oltre all'accertamento del suo diritto, anche di concorrere nell'attivo.

In secondo luogo, la norma censurata violerebbe l'art. 24 Cost., per lesione del diritto di difesa, sia del creditore che del fallimento, in quanto il primo «non azionerà le sue pretese nel giudizio di opposizione (specialmente laddove vanti importi di notevole entità) perché a fronte di una ipotetica partecipazione al concorso (credito verosimilmente falcidiato e di molto) sosterrà viceversa un costo certo e di notevole entità (l'1% della somma vantata)», mentre il secondo avrebbe «maggiore convenienza a non coltivare alcun giudizio», perché l'ammissione al passivo del credito e il suo pagamento con la falcidia concorsuale si tradurrebbe per la massa dei creditori in un «costo» inferiore a quello che deriverebbe dal pagamento in prededuzione, ex art. 111 della legge fallimentare, dell'importo versato a titolo di imposta di registro proporzionale dal creditore vittorioso nel giudizio di opposizione.

Sarebbe violato anche l'art. 53 Cost., per lesione del principio di capacità contributiva, in quanto il creditore di una prestazione soggetta a IVA sarebbe tenuto al pagamento dell'imposta in misura proporzionale, anziché fissa, indipendentemente «da una sua attività o scelta processuale» e «per il solo fatto che è stato costretto ad agire in ambito endo-fallimentare», non potendo agire in via ordinaria nei confronti del debitore fallito; inoltre, in quanto «il pagamento dell'imposta viene chiesto anche al Fallimento (anzi, in caso di accoglimento dell'opposizione il creditore istante avrà diritto al pagamento in prededuzione)».



Infine, sarebbe violato l'art. 10 Cost. per lesione del «principio di concorrenza (garantito anche a livello comunitario)», in quanto la norma censurata porrebbe il creditore del fallito «in una posizione peggiore rispetto a un creditore che agisca contro un debitore non fallito».

3.- La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità la sentenza che a seguito del giudizio di opposizione ammette al passivo del fallimento un credito in precedenza escluso deve essere assoggettata all'imposta proporzionale dell'uno per cento, prevista dall'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986. Si tratta infatti di una pronuncia emessa in esito a un giudizio contenzioso di cognizione contenente l'accertamento, nei confronti della procedura fallimentare, dell'esistenza e dell'efficacia del credito con l'effetto di consentire al contribuente la partecipazione al concorso e la possibile soddisfazione delle sue ragioni in sede di riparto (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 7 novembre 2012, n. 19247; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenze 19 ottobre 2012, n. 17947 e n. 17946; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 5 luglio 2011, n. 14816; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 26 giugno 2009, n. 15159; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 10 giugno 2005, n. 12359; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 18 febbraio 2000, n. 1849).

Queste caratteristiche segnano la differenza fra la pronuncia in esame e gli atti giudiziali indicati nell'art. 8, comma 1, lettera b), e comma 1-bis della Tariffa, i quali, contenendo una statuizione di condanna, sono suscettibili di esecuzione forzata, preclusa, invece, nella procedura concorsuale.

Dalle diverse caratteristiche (e dai diversi effetti) dei due tipi di pronunce deriva che la regola dell'alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA stabilita dall'art. 40 del d.P.R. n. 131 del 1986 - secondo il quale «[p]er gli atti relativi a cessioni di beni e prestazioni di servizi soggetti all'imposta sul valore aggiunto, l'imposta si applica in misura fissa» - non opera nel caso in cui il credito ammesso al concorso fallimentare in esito al giudizio di opposizione sorga da operazioni soggette a IVA. La nota II all'art. 8 della Tariffa limita infatti l'applicazione della citata regola dell'alternatività ai soli atti indicati espressamente (quelli di cui al comma 1, lettera b, e al comma 1-bis dell'art. 8), con una previsione agevolativa che, per la sua natura eccezionale e derogatoria, non è applicabile ad altri atti giudiziari.

«In definitiva» - afferma la Cassazione - «il legislatore, nell'ambito delle tipologie di atti dell'autorità giudiziaria elencate nell'art. 8 della tariffa, ha individuato in modo specifico e puntuale, nell'esercizio della sua discrezionalità, quelle [...] da assoggettare, in deroga alla previsione generale, ad imposta in misura fissa anziché proporzionale: ne deriva che, pur se in astratto anche le disposizioni tributarie recanti benefici fiscali sono suscettibili di interpretazione estensiva [...], la norma in esame, per le caratteristiche suddette, non lascia spazio all'interprete per ampliarne la precisa portata applicativa» (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenze 19 ottobre 2012, n. 17947 e n. 17946).

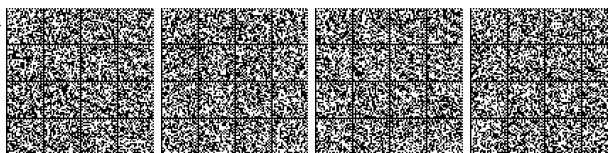
Questo orientamento interpretativo può essere riferito anche al decreto motivato che definisce le medesime controverse ai sensi dell'art. 99 della legge fallimentare, nel testo vigente, trattandosi di provvedimento emesso all'esito di un giudizio contenzioso in materia di diritti soggettivi, sicché la sua forma, propria del rito camerale scelto dal legislatore, non ne muta la natura di pronuncia di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale, ex art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa.

Per la sua uniformità e costanza nel tempo, la descritta interpretazione della portata dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa integra il diritto vivente, sicché correttamente il giudice *a quo* pone in riferimento ad essa il suo dubbio di legittimità costituzionale, sottoponendola allo scrutinio di questa Corte.

3.1.- Nell'esame della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., si deve muovere dalla riconosciuta natura agevolativa della disciplina che applica l'imposta di registro in misura fissa alle (sole) pronunce di condanna al pagamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA.

Questa Corte si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali e, in questo contesto, ha affermato che «norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999)» (da ultimo, sentenze n. 153 del 2017 e n. 111 del 2016).

È pertanto necessario verificare innanzitutto se, come sostiene il giudice *a quo*, la *ratio* dell'agevolazione si possa considerare comune anche alla categoria delle pronunce di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA, per le quali l'applicazione dell'imposta in misura fissa è negata.



L'agevolazione trova il suo fondamento nel principio di alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA, stabilito in via generale dal citato art. 40 del d.P.R. n. 131 del 1986 e diretto a evitare fenomeni di doppia imposizione, conseguenti alla simmetria del sistema IVA-registro. Condizione necessaria e sufficiente del trattamento agevolato è che l'operazione ricada nell'ambito di applicazione dell'IVA, delineato oggettivamente e soggettivamente dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto). Si deve trattare, cioè, di «cessioni di beni» (art. 2) o «prestazioni di servizi» (art. 3) effettuate da soggetti esercenti attività di impresa (art. 4) o «arti e professioni» (art. 5).

Quanto agli atti giudiziari, l'ambito di applicazione del principio è specificamente limitato, come precisato dalla citata nota II all'art. 8 della Tariffa, ai provvedimenti di condanna «per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti all'imposta sul valore aggiunto». Come visto, l'estensione del trattamento agevolativo alle pronunce di accertamento di corrispettivi o prestazioni ugualmente soggetti all'IVA è impedita, per diritto vivente, dalla natura eccezionale e derogatoria della sua previsione rispetto alla regola generale dell'assoggettamento delle pronunce di condanna all'imposta di registro proporzionale.

A sostegno della censura di irragionevolezza, il giudice *a quo* muove innanzitutto dal rilievo che la condanna presuppone sempre un giudizio di accertamento, con la conseguenza che il legislatore disciplinerebbe in modo diverso situazioni aventi gli stessi presupposti, facendo dipendere la diversità di trattamento fiscale solo dalla decisione della parte di non chiedere contestualmente anche la condanna del debitore.

Questa tesi non può essere condivisa. In generale, il fatto che l'accertamento del diritto di credito costituisca il necessario antecedente logico-giuridico della condanna non rende omogenee le fattispecie messe a confronto, neppure ai fini del regime tributario agevolato. È evidente, infatti, la diversità degli effetti che derivano dai due tipi di pronunce, quanto alla realizzazione degli interessi del creditore, perché solo quelle di condanna sono suscettibili di esecuzione forzata, rientrando così nell'ambito di applicazione dell'IVA qualora dispongano il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti a tale imposta.

Nondimeno, tenuto conto della *ratio* del principio di alternatività, che mira a evitare la doppia imposizione dello stesso atto, si deve pervenire a una diversa conclusione con riguardo alle pronunce di accertamento dei crediti che definiscono il giudizio di opposizione allo stato passivo del fallimento. Può così circoscriversi il più ampio *petitum* formulato dal giudice *a quo*, alla luce delle specifiche motivazioni che egli dedica a tale profilo della censura di irragionevolezza, in stretta correlazione con la fattispecie dedotta nel processo principale. Il rimettente precisa infatti che nei giudizi di opposizione allo stato passivo il creditore escluso non potrebbe agire per ottenere la condanna del fallimento, ostandovi le regole del concorso, che consentono solo l'azione di accertamento endofallimentare, con la quale il creditore chiede, altresì, di concorrere nella ripartizione dell'attivo.

Invero, il trattamento differenziato non risponde a ragionevolezza qualora l'accertamento del credito soggetto a IVA sia, come nel caso dell'accoglimento dell'opposizione allo stato passivo, il presupposto necessario e sufficiente della partecipazione del creditore all'esecuzione collettiva, che è strumentale al pagamento del credito stesso, sia pure in "moneta fallimentare". Sotto tale profilo, la differenza tra le pronunce di accertamento e le pronunce di condanna, da cui la richiamata giurisprudenza trae la conclusione dell'inapplicabilità del regime fiscale agevolato alle prime, tende a sfumare sino a dissolversi. Per la soddisfazione del credito ammesso al passivo, infatti, non è richiesta una successiva pronuncia di condanna suscettibile di esecuzione forzata, preclusa dal divieto ex art. 51 della legge fallimentare.

Da questo angolo visuale, la *ratio* sottesa all'alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA risulta comune a entrambe le situazioni messe a confronto ed esige pertanto che l'ambito di applicazione del beneficio fiscale sia esteso alle pronunce in questione, non essendo rilevante che il pagamento del corrispettivo soggetto a IVA, in sede di riparto dell'attivo fallimentare, sia un evento futuro e incerto nell'an e nel quantum, ben potendo valere questa stessa affermazione anche per il pagamento coattivo in seguito a condanna, che dipende comunque dalla capienza del patrimonio del debitore.

Di conseguenza, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui assoggetta all'imposta di registro proporzionale, anziché in misura fissa, anche le pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l'accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto.

Le altre censure, con le quali il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 10, 24 e 53 Cost., rimangono assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c), della Tariffa, Parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui assoggetta all'imposta di registro proporzionale, anziché in misura fissa, anche le pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l'accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette all'imposta sul valore aggiunto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170177

N. 178

*Sentenza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Compensi per il consulente tecnico della parte ammessa al patrocinio a carico dell'Erario - Riduzione di un terzo degli importi spettanti.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 106-*bis*, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», promosso dal Tribunale ordinario di Grosseto, con ordinanza del 26 settembre 2016, iscritta al n. 277 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 26 settembre 2016 (r.o. n. 277 del 2016) il Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», nella parte in cui dispone la riduzione di un terzo dei compensi spettanti ai consulenti di parte nominati dall'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

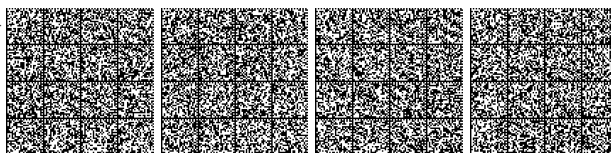
1.1.- Il rimettente riferisce di essere stato chiamato - all'esito del giudizio di primo grado - a liquidare l'onorario e le spese sostenute dal consulente tecnico di parte nominato dalla difesa di un imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ed espone le ragioni per le quali ritiene che le attività effettuate da tale consulente debbano essere liquidate secondo i criteri di cui all'art. 18 del decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), e della relativa tabella.

Ciò premesso, illustra la disciplina vigente in materia e, in particolare, ricorda che l'art. 49 del d.P.R. n. 115 del 2002, relativamente agli ausiliari del magistrato, individua i criteri di liquidazione in onorari «fissi, variabili e a tempo»; che il successivo art. 50 prevede che la loro misura sia stabilita mediante tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con riferimento alle tariffe professionali esistenti; che, infine, l'art. 54 del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002 prevede l'adeguamento periodico (ogni tre anni) degli onorari in relazione alla variazione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Secondo il giudice *a quo*, tale disciplina è applicabile anche ai consulenti tecnici nominati dalla parte che sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in quanto l'art. 83 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevede che l'onorario e le spese spettanti all'ausiliario del giudice e al consulente tecnico di parte - in caso di ammissione al patrocinio - siano liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento «secondo le norme del presente testo unico», dunque con rinvio anche a quelle di cui agli artt. 50 e seguenti.

Ritiene, tuttavia, il giudice *a quo* che tale disciplina sarà applicabile solo quando saranno approvate le tabelle di cui al ricordato art. 50, e che, nel frattempo, la liquidazione dei compensi degli ausiliari del giudice e dei consulenti tecnici di parte sia regolata - in virtù di quanto previsto dagli artt. 275 e 296 del d.P.R. n. 115 del 2002 - dalle tabelle contenute nel d.m. 30 maggio 2002, le quali costituiscono un mero adeguamento, ai sensi dell'art. 10 della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), delle previgenti tabelle, elaborate ai sensi dell'art. 2 della medesima legge. Ne consegue - secondo il rimettente - che, per quanto concerne gli onorari fissi e variabili, è necessario fare riferimento al ricordato d.m. 30 maggio 2002 e, quanto agli onorari a tempo, all'art. 4 della legge n. 319 del 1980, come aggiornato dal medesimo decreto ministeriale.

Il giudice *a quo* ricorda, infine, che l'onorario del consulente di parte così determinato è soggetto, ai sensi dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, introdotto dalla legge n. 147 del 2013, alla riduzione di un terzo. Osserva, infatti, che la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2015, con cui è stata dichiarata la «parziale illegittimità costituzionale» del ricordato art. 106-*bis*, nella parte in cui non esclude la diminuzione di un terzo per i compensi



dell'ausiliario del magistrato in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate, è specificamente riferita alle sole liquidazioni degli onorari dell'ausiliario del giudice, e non degli altri soggetti indicati dalla disposizione, tra i quali i consulenti tecnici di parte.

1.2.- Dopo aver ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza appena citata, avrebbe individuato l'irragionevolezza dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 nella circostanza che la riduzione di un terzo dei compensi sarebbe stata disposta dal legislatore, nel 2014, nonostante tali compensi non fossero stati aggiornati da più di dieci anni, il giudice *a quo* ritiene che tale argomentazione ben possa essere estesa anche ai compensi dei consulenti tecnici delle parti ammesse al patrocinio a carico dell'erario, i quali invece ancora subiscono la riduzione di un terzo.

Pur riconoscendo che, a differenza del consulente tecnico di parte, l'ausiliario del giudice, in veste di pubblico ufficiale, non può rinunciare all'ufficio, il rimettente ritiene che la differente natura degli incarichi non possa giustificare la diversità di trattamento determinatasi a seguito della pronuncia di incostituzionalità. Anzitutto, il ricordato sistema dei compensi sarebbe il medesimo per l'una e per l'altra figura. In secondo luogo, le «ricadute di sistema» evidenziate dalla Corte costituzionale, quali le «applicazioni strumentali o addirittura illegittime delle norme, ai fini dell'adeguamento de facto dei compensi (ad esempio mediante un'indebita proliferazione degli incarichi o un pregiudiziale orientamento verso valori tariffari massimi)», o l'allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità, sarebbero riscontrabili anche con riferimento ai consulenti tecnici di parte. Il rischio da ultimo evidenziato ricorrerebbe a maggior ragione con riguardo ai consulenti tecnici di parte, i quali, proprio a causa della decurtazione di un terzo dei propri onorari, sarebbero spinti a rifiutare gli incarichi da parte di soggetti ammessi al patrocinio dello Stato. Il concreto e serio rischio che questi ultimi non possano attingere alla cerchia dei professionisti più qualificati determinerebbe - secondo il rimettente - anche una lesione dell'art. 24 Cost. Sul punto, il giudice *a quo* sottolinea che ai consulenti tecnici di parte nominati da un soggetto ammesso al patrocinio dello Stato è espressamente vietato, dall'art. 85 del d.P.R. n. 115 del 2002, chiedere ulteriori compensi.

Rileva, infine, il rimettente che, in base alla disposizione censurata, solo i consulenti tecnici di parte subiscono l'ingiustificata decurtazione di un terzo dei compensi determinati sulla base di tabelle non aggiornate. Tale incongruenza sarebbe stata sanata, per gli ausiliari del giudice, dalla ricordata pronuncia della Corte costituzionale, mentre per i difensori, ai quali la riduzione si applica, tale scelta non supererebbe il limite della ragionevolezza, dal momento che i relativi criteri tabellari, a differenza di quelli previsti per gli ausiliari del giudice e per i consulenti tecnici di parte, sono stati da ultimo adeguati con il decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247).

2.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 21 febbraio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Assume, anzitutto, la difesa statale che sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto l'atto introduttivo non chiarirebbe se la disposizione censurata sia lesiva del diritto di difesa della parte sostanziale del processo ovvero del consulente di parte istante nel processo incidentale di liquidazione.

Quanto al merito delle censure, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il diritto di difesa, garantito anche ai non abbienti, non sarebbe direttamente compreso dalla norma che limita il quantum del compenso a favore di un consulente di parte.

Non sarebbe fondata neppure la censura relativa alla presunta lesione dell'art. 3 Cost., poiché la disparità di trattamento asseritamente derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2015 sarebbe pienamente giustificata dalla disomogeneità delle due situazioni. Come rilevato anche dalla Corte costituzionale nella citata pronuncia, l'ausiliario del giudice, a differenza del consulente tecnico di parte, svolge «prestazioni tendenzialmente non ricusabili» e, «in quanto pubblico ufficiale, è obbligato alla fedele e diligente esecuzione delle proprie competenze professionali». Dalla diversità intercorrente tra le due figure e, in particolare, dalla possibilità, per il consulente tecnico, di declinare l'incarico, discenderebbe «la piena legittimità, e anzi la doverosità», del regime differenziato.

Ciò, del resto, sarebbe coerente con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale che, da un lato, avrebbe sempre sottolineato l'eterogeneità delle figure processuali che il rimettente accomuna al consulente tecnico di parte (sono citate le sentenze n. 192 del 2015 e n. 287 del 2008, nonché l'ordinanza n. 195 del 2009) e, dall'altro, avrebbe spesso evidenziato la differenza tra (mera) prestazione lavorativa e adempimento del pubblico ufficio (sono richiamate le sentenze n. 41 del 1996 e 88 del 1970).



Inconferente sarebbe, poi - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - il richiamo all'art. 85 del d.P.R. n. 115 del 2002, poiché sarebbe pacifico che la disciplina applicabile al patrocinio dei non abbienti è connotata da «peculiarità connotati pubblicistici» (sono menzionate le ordinanze n. 270 del 2012 e n. 387 del 2004). In tale contesto, sarebbe perfettamente logico che il consulente abbia diritto ad un compenso in misura ridotta e non possa rivalersi sul cliente.

Altrettanto inconferente sarebbe l'avvenuto adeguamento dei criteri tabellari relativi ai difensori (d.m. n. 55 del 2014), circostanza da cui deriverebbe l'asserita irragionevole differenziazione di trattamento riservata dall'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 ai consulenti tecnici e agli ausiliari del giudice. L'Avvocatura generale dello Stato osserva che, a prescindere dalla differenza dei ruoli professionali, la Corte costituzionale ha affermato che, «ove il sistema di liquidazione è imposto da una norma di legge», esso «può legittimamente derogare anche ai minimi tariffari» (sono richiamate le sentenze n. 243 del 2014 e 157 del 2014 e l'ordinanza n. 122 del 2016).

Quanto, infine, al rischio di allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità dai procedimenti relativi a soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, si tratterebbe di una doglianza inammissibile, in quanto il rimettente lamenterebbe un inconveniente di mero fatto (sono citate la sentenza n. 122 del 2016 e l'ordinanza n. 270 del 2012).

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, infine, che l'intervento legislativo della cui legittimità si dubita sarebbe coerente con il margine di ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel dettare le norme processuali, nel cui novero sarebbero comprese anche quelle in materia di spese di giustizia.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 26 settembre 2016, il Tribunale ordinario di Grosseto solleva, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 106-bis del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», nella parte in cui dispone la riduzione di un terzo dei compensi spettanti ai consulenti tecnici di parte, nominati dall'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché, in virtù della sentenza di questa Corte n. 192 del 2015, la riduzione di un terzo dei compensi penalizzerebbe irragionevolmente il consulente tecnico di parte rispetto all'ausiliario del magistrato. Con tale decisione, infatti, l'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 è già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per irragionevolezza, nella parte in cui non esclude - ma solo con riferimento agli ausiliari del magistrato - che la diminuzione di un terzo sia operata in caso di applicazione di tariffe non adeguate, quali sono quelle attualmente contenute nel decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale).

L'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 è censurato anche per violazione dell'art. 24 Cost., poiché la riduzione del compenso pregiudicherebbe il diritto di difesa delle parti, allontanando i consulenti tecnici dotati delle migliori professionalità. Infatti, questi ultimi, proprio a causa della decurtazione dei propri onorari, sarebbero indotti a rifiutare gli incarichi conferiti da soggetti ammessi al patrocinio dello Stato.

2.- La questione è fondata, in riferimento ad entrambi i parametri evocati.

2.1.- Osserva correttamente il rimettente che, nell'ambito del d.P.R. n. 115 del 2002, recante il testo unico in materia di spese di giustizia, la disciplina contenuta agli artt. 50 e 54, relativa alla misura dei compensi spettanti agli ausiliari del magistrato, si applica - in virtù del rinvio contenuto all'art. 83 dello stesso testo normativo - anche al consulente tecnico di parte, nominato dal soggetto ammesso, nel processo penale, al patrocinio a spese dello Stato.

Sotto il profilo della misura dei compensi liquidabili, a fronte delle prestazioni rese nel processo, ausiliario del magistrato e consulente di parte si trovano perciò nella medesima condizione.

In particolare, l'art. 50 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevede che l'entità di tali onorari sia stabilita mediante tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, mentre l'art. 54 stabilisce che «[I]n misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».



Sta di fatto che le tabelle cui fa riferimento il citato art. 50 del d.P.R. n. 115 del 2002 sono state approvate con il decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), e da allora non risultano essere mai state aggiornate, come invece richiesto dal successivo art. 54.

In tale contesto, è intervenuto l'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, che ha inserito nel d.P.R. n. 115 del 2002 la disposizione qui censurata (art. 106-*bis*), la quale impone che siano ridotti di un terzo gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato, nominati in un processo penale in cui la parte sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

2.2.- Nella sentenza n. 192 del 2015, investita della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, con riferimento a un caso in cui veniva in rilievo l'entità dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato, questa Corte ha accertato l'irragionevolezza della disposizione, poiché il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi si innestava su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio. Sicché il ricordato art. 106-*bis* è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non escludeva che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato fosse operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non aggiornate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.

Tale dichiarazione d'illegittimità costituzionale, peraltro, non ha censurato direttamente l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica insito nella riduzione di un terzo dei compensi. Ha invece evidenziato la sua irragionevolezza, nella misura in cui la riduzione interviene su tabelle ormai non più aggiornate da lungo tempo e i cui valori di partenza - rispetto alle comuni tariffe professionali - già scontano la diminuzione derivante dalla natura pubblicistica della prestazione richiesta all'ausiliario del magistrato. Il che equivale a riconoscere che tale riduzione tornerebbe ad applicarsi se le tariffe venissero aggiornate a norma del ricordato art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.

Questa essendo la *ratio* decidendi della sentenza, essa non può che estendersi agli onorari del consulente tecnico di parte, di cui è questione nel giudizio *a quo*. Anche con riferimento ai suoi compensi va confermata la valutazione di irragionevolezza di un intervento legislativo che non ha tenuto conto del contesto normativo nel quale è stato disposto, e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato l'intervento stesso.

Non rilevano, in tale contesto, le pur evidenti differenze che caratterizzano le figure dell'ausiliario del magistrato, da un lato, e del consulente tecnico di parte, dall'altro. Rileva, invece - e sollecita il necessario intervento correttivo - il diverso compenso previsto per le prestazioni da essi rese nel processo, pur essendo tale compenso sempre determinabile sulla base delle medesime tabelle contenute nel d.m. 30 maggio 2002: una differenza dovuta ai confini entro i quali la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 poté essere pronunciata con la sentenza n. 192 del 2015.

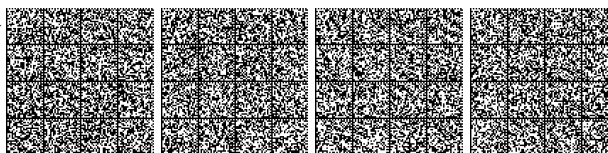
Non rileva, in senso contrario, la giurisprudenza di questa Corte nella quale è frequente il riferimento al generale obiettivo di contenere in giusti limiti le spese giudiziali nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato (*ex plurimis*, ordinanze n. 374 del 2003, n. 299 del 2002, n. 391 del 1988) ed è, talvolta, sottolineato il particolare scopo di contenere tali spese entro opportuni limiti soprattutto nei confronti delle parti private (sentenza n. 88 del 1970 e ordinanza n. 69 del 1979): giacché si ragiona qui di spese sostenute per consulenze tecniche di parte ammesse alla liquidazione, e che perciò il giudice ha ritenuto né irrilevanti né superflue ai fini della prova nel processo penale (art. 106, comma 2, d.P.R. n. 115 del 2002).

Ne risulta l'illegittimità costituzionale per irragionevolezza della disposizione censurata, negli stessi termini esposti dalla sentenza n. 192 del 2015, anche in riferimento agli importi spettanti ai consulenti tecnici di parte.

3.- L'illegittimità costituzionale per irragionevolezza appena accertata illumina altresì la lesione, da parte della disposizione censurata, dell'art. 24 Cost., che garantisce il diritto inviolabile di difesa e che impone allo Stato di assicurarla anche ai non abbienti.

3.1.- Nella giurisprudenza di questa Corte, per il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, la possibilità di nominare un consulente tecnico di parte costituisce un aspetto essenziale del diritto di difesa (sentenza n. 149 del 1983), anche nel caso in cui il giudice non abbia disposto un incarico peritale (sentenza n. 33 del 1999). Del resto, la consulenza extraperitale è suscettibile di assumere valore ai fini della formazione del libero convincimento del giudice, anche in assenza di perizia disposta dallo stesso organo giudicante.

In tale contesto, non implausibilmente osserva il giudice *a quo* che, tra le ricadute di sistema prodotte dall'irragionevole decurtazione censurata, potrebbe esservi quella dell'allontanamento dei soggetti dotati delle migliori professionalità, tanto più che, come evidenziato dalla sentenza n. 192 del 2015, mentre l'ausiliario del magistrato rende prestazioni non rifiutabili (art. 221 codice di procedura penale), sul consulente di parte non grava tale obbligo.





Ma anche a prescindere da ciò, decisiva è la circostanza per cui, a differenza degli onorari del consulente della parte privata, quelli del consulente nominato dal pubblico ministero non subiscono la riduzione di un terzo prevista dalla disposizione censurata. Ciò, non solo in ragione della fase in cui la consulenza è disposta (l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato durante le indagini preliminari è accadimento meno frequente rispetto a quanto avviene nelle fasi successive), ma per l'assorbente motivo che tutte le disposizioni del testo unico in materia di spese di giustizia riferite all'ausiliario del magistrato vanno intese come comprensive dei consulenti della parte pubblica (secondo la definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Se, dunque, il pubblico ministero può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa rifiutare l'incarico (art. 359 cod. proc. pen.) né subire la decurtazione qui in discussione, ne consegue, nell'ambito di un rito di tipo accusatorio, una percepibile disparità di condizione tra le parti del processo penale, nei procedimenti nei quali siano coinvolte persone sprovviste di mezzi e ammesse al patrocinio a spese dello Stato: l'una, la parte pubblica, che può avvalersi di esperti nei più svariati settori della scienza e della tecnica, senza la censurata limitazione in ordine agli onorari; l'altra, la parte privata, che può sentirsi opporre un rifiuto, motivato dalla prevedibile esiguità del compenso.

Si tratta, all'evidenza, di una disparità di condizione che finisce per ledere il diritto di difesa.

A tali complessive considerazioni non potrebbe opporsi che si è in presenza di circostanze di mero fatto, non suscettibili, come tali, di incidere sulla legittimità costituzionale di una disposizione di legge: giacché, in realtà, la disparità di cui si discorre, idonea a pregiudicare la piena garanzia del diritto di difesa, discende direttamente dal ricor-dato contesto normativo in tema di spese di giustizia.

4.- In definitiva, l'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti ai consulenti tecnici di parte sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti al consulente tecnico di parte sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 179

*Sentenza 7 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati di non lieve entità concernenti le cd. droghe pesanti - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promossi dal Tribunale ordinario di Ferrara, sezione penale, con ordinanza del 18 novembre 2015 e dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto con ordinanza del 9 marzo 2016, iscritte ai nn. 89 e 100 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 18 e 21, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 novembre 2015 (r.o. n. 89 del 2015), il Tribunale ordinario di Ferrara, sezione penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 25 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui prevede - per i fatti posti in essere a partire dal 21 maggio 2014 - un minimo edittale di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa, anziché di anni quattro di reclusione ed euro 10.329 di multa.

1.1.- Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio abbreviato nei confronti di M.E. O., imputato del reato di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, per detenzione di g. 112,34 netti di cocaina, contenente g. 41,34 di principio attivo (pari a circa 112 dosi commerciali). Ha inoltre precisato che il fatto risulta accertato all'esito della perquisizione effettuata il 7 ottobre 2015 e che l'imputato ha ammesso l'addebito, mentre natura e quantità dello stupefacente si desumono dalla perizia tossicologica espletata.



Il giudice *a quo* ha altresì precisato che il fatto non può ritenersi di «lieve entità» ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, in considerazione della quantità e qualità della sostanza, nonché del contestuale possesso di una rilevante somma di denaro in contanti. Pur dovendo essere inquadrato nell'autonoma fattispecie di cui al comma 1 del citato art. 73, il fatto sarebbe, tuttavia, di gravità modesta e collocherebbe l'imputato negli «anelli terminali della catena dello spaccio», così che assumerebbe rilevanza il trattamento sanzionatorio minimo previsto dalla legge.

1.2.- In relazione alla fattispecie in giudizio, la pena minima prevista dal menzionato art. 73, comma 1, appare irragionevole e lesiva dell'art. 3 Cost. in quanto addirittura doppia (otto anni di reclusione contro quattro anni di reclusione) rispetto alla pena edittale massima prevista per l'ipotesi della «lieve entità» di cui al comma 5 dello stesso art. 73. Il rimettente, infatti, ha ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la commisurazione delle sanzioni, pur rientrando nella discrezionalità legislativa, non può essere manifestamente irragionevole o arbitraria. Nella specie, a fronte di due fattispecie omogenee il cui disvalore si muove con continuità anche nel passaggio dalla fattispecie lieve a quella non lieve, vi sarebbe una forte e ingiustificata discontinuità in termini di trattamento sanzionatorio. In tal modo, sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto a violazioni di gravità di poco superiore corrisponde una reazione punitiva «enormemente» più afflittiva.

Il rimettente ha precisato che il legislatore, in altri casi in cui ha configurato ipotesi di «lieve entità», di «minore gravità» o di «particolare tenuità», ha previsto trattamenti sanzionatori contigui, se non addirittura caratterizzati da parziali sovrapposizioni.

Contigui erano, del resto, i trattamenti sanzionatori previsti ai commi 1-*bis* e 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo riformato dal decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49. Solo con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, si era creato un varco edittale tra il massimo edittale del fatto lieve (anni cinque di reclusione) e il minimo edittale del fatto non lieve (anni sei di reclusione). Tale divario si è poi ampliato ulteriormente a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha determinato la ripresa di applicazione dell'art. 73, comma 1, nel testo precedente la modifica introdotta con la legge di conversione del d.l. n. 272 del 2005, e a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79.

In ragione del divario sanzionatorio che separa il massimo edittale della fattispecie lieve dal minimo previsto per la fattispecie non lieve, il vigente art. 73 impedirebbe al giudice l'adeguamento della pena al caso concreto, violando l'art. 3 Cost.

Ad avviso del rimettente, il censurato trattamento sanzionatorio «pare violare anche il principio di offensività del reato ricavabile dall'art. 25 Cost.» e risulta in contrasto anche con il principio della funzione rieducativa della pena ex art. 27, terzo comma, Cost., in quanto stabilisce una pena sproporzionata che, come tale, verrebbe percepita come ingiusta dal condannato.

Il giudice *a quo* ritiene che a tali vulnera la Corte costituzionale possa rimediare dichiarando l'illegittimità dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 nella parte in cui prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa, anziché nella misura stabilita per il massimo edittale della fattispecie lieve di cui al comma 5 del medesimo articolo di legge, quantificata in anni quattro di reclusione ed euro 10.329 di multa, con riguardo ai soli fatti commessi a partire dal 21 maggio 2014, data di entrata in vigore della legge n. 79 del 2014 che, convertendo il d.l. n. 36 del 2014, ha ridotto nei citati termini il massimo edittale di cui all'art. 73, comma 5 del medesimo d.P.R. n. 309 del 1990.

2.- Con atto depositato il 24 maggio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

L'interveniente ha evidenziato che il trattamento sanzionatorio censurato rientra appieno nella sfera di discrezionalità politica del legislatore e che l'adeguamento del fatto al caso concreto sia comunque realizzabile attraverso gli istituti (quali le attenuanti generiche) che l'ordinamento mette a disposizione del giudice.

3.- Con ordinanza del 21 gennaio 2016 (r.o. n. 100 del 2016), il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa, anziché di anni quattro di reclusione ed euro 10.329 di multa.



3.1.- In particolare, il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio abbreviato nei confronti di I. S., arrestato il 27 settembre 2015 nella flagrante detenzione di g. 58,291 di eroina, risultata contenere mg. 18.447 di principio attivo, che consentono di ricavare 738 dosi medie efficaci.

Lo stesso giudice *a quo* ha precisato come il processo non presenti difficoltà di sorta in relazione all'accertamento della responsabilità penale dell'imputato, invero incontestata anche dalla difesa dello stesso.

Il fatto, tuttavia, non potrebbe ritenersi di «lieve entità» ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, dovendo, conseguentemente, farsi applicazione del comma 1 dello stesso art. 73.

A questo riguardo vengono ripercorse, nell'ordinanza di rimessione, le vicende normative e giurisprudenziali che hanno interessato la disposizione di cui all'art. 73, con particolare riferimento alla sentenza n. 32 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche introdotte dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter del d.l. n. 272 del 2005 (come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2006) per vizio della procedura legislativa ex art. 77, secondo comma, Cost. Tale sentenza, in considerazione del particolare vizio accertato, ha determinato la ripresa di applicazione del testo dell'art. 73, commi 1, 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 309 del 1990 anteriore alle predette modifiche, mentre il testo vigente dei commi 5 e 5-*bis* del medesimo art. 73 è quello risultante dall'intervento, successivo alla citata sentenza, effettuato dal legislatore con il d.l. n. 36 del 2014, come convertito dalla legge n. 79 del 2014. Quest'ultima modifica normativa, tra le altre cose, ha trasformato in fattispecie autonoma la precedente circostanza attenuante del fatto di lieve entità, e ha abbassato a mesi sei di reclusione il minimo edittale di questa autonoma fattispecie, lasciando inalterato il massimo edittale di anni quattro di reclusione.

In questo quadro normativo, risultante da una pluralità di modifiche intervenute in rapida successione, il minimo edittale previsto per il fatto non lieve ex art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 risulta essere doppio rispetto al massimo edittale stabilito per il «fatto lieve» dal comma 5 del medesimo art. 73. Ciò, ad avviso del rimettente, è determinato non da una ponderata scelta di politica criminale, ma al disordinato succedersi degli eventi che hanno portato il legislatore a farsi carico di due emergenze, determinate rispettivamente dagli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 e dalla necessità di contrastare il sovraffollamento carcerario: di qui la rimodulazione della pena edittale per il fatto di lieve entità, che si applica indistintamente alle droghe «leggere» e alle droghe «pesanti», in misura tale da non consentire la custodia cautelare in carcere.

La ravvisata sperequazione sanzionatoria che, ad avviso del giudice *a quo*, si verifica nel caso del trattamento previsto per le droghe cosiddette «pesanti», per le quali appunto il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 del citato art. 73 è addirittura doppio rispetto al massimo edittale previsto dal comma 5 della stessa disposizione in caso di «lieve entità» del fatto, indifferentemente per le droghe cosiddette «pesanti» o «leggere», determinerebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

3.2.- In particolare il giudice *a quo* ritiene che il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell'impugnato art. 73 violi il «principio di ragionevolezza-uguaglianza» di cui all'art. 3 Cost.

La violazione del principio di uguaglianza deriva, in primo luogo, dal fatto che si impongono trattamenti sanzionatori molto diversi a fatti sostanzialmente uguali; i fatti concreti che si pongono immediatamente prima e immediatamente dopo il confine tra le due fattispecie in progressione, di cui ai commi 5 e 1 dell'art. 73, sono puniti con «pene concrete necessariamente diversissime tra loro», sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo delle modalità di esecuzione della punizione, potendo i fatti di lieve entità essere trattati al di fuori del circuito carcerario, mentre i fatti non lievi necessariamente dentro. In secondo luogo, il principio di uguaglianza sarebbe violato perché si puniscono nello stesso modo fatti differenti: infatti, l'elevato minimo edittale previsto per i fatti non lievi porta il giudice ad attestarsi su detti minimi, anche per casi caratterizzati da quantitativi progressivamente maggiori di sostanza stupefacente oggetto del delitto. Infine, l'ampia divaricazione punitiva tra le due fattispecie spinge, nei fatti, il giudice a configurare come fattispecie lievi casi che potrebbero rientrare nella fascia bassa di gravità delle fattispecie di cui al comma 1. Di qui, plurime ragioni di violazione dell'art. 3 Cost.

Secondo il rimettente, l'idea di fondare una censura ex art. 3 Cost. in base al confronto tra il limite edittale minimo del reato maggiore e quello massimo del reato minore trova fondamento nei precedenti della Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 143 del 2014, n. 80 del 2014, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). Su tali basi il giudice *a quo* ritiene che la violazione del principio di ragionevolezza-uguaglianza emerga nel raffronto tra norme: tra il comma 1 e il comma 5 dell'art. 73, per la distanza edittale di pena tra il fatto lieve e non lieve, e, in seconda battuta, tra il comma 4 e il comma 5 dello stesso art. 73, per l'assenza di tale distacco edittale di pena se i fatti lievi e non lievi riguardano droghe cosiddette «leggere».

Tale impostazione consentirebbe anche di individuare un preciso *petitum* per rimediare al vulnus costituzionale: l'unica possibilità per evitare l'asimmetria di trattamento, ritenuta intollerabile, sarebbe infatti quella di «agganciare» il minimo edittale per i fatti di cui al comma 1 dell'art. 73 al massimo edittale per i fatti di lieve entità di cui al comma 5,





cioè alla «pena prevista dallo stesso legislatore per la classe di fatti concreti omogenea quanto a contenuto offensivo». Dovrebbe invero escludersi, non foss'altro che per la sua irrilevanza nel giudizio *a quo*, la possibilità di innalzare il massimo edittale del fatto lieve al minimo edittale del fatto non lieve. Parimenti da escludere sarebbe la possibilità di riferirsi ai limiti edittali minimi previsti in generale per la pena della reclusione e della multa ai sensi degli artt. 23 e 24 del codice penale: tale soluzione aggraverebbe l'irragionevolezza e la disuguaglianza in quanto il fatto non lieve avrebbe un limite edittale minimo di gran lunga inferiore a quello stabilito per il fatto lieve.

3.3.- Il rimettente ritiene che il minimo edittale previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 determini altresì, in sé considerato e a prescindere da ogni comparazione, una violazione macroscopica del principio di proporzionalità, in quanto troppo elevato in relazione alla gravità del reato punito, avuto riguardo ai beni giuridici tutelati (salute, ordine pubblico e sicurezza collettiva), le modalità di aggressione (trattandosi di reato di pericolo presunto) e l'intensità della colpevolezza (essendo richiesto solo il dolo generico). Anche qui, la notevolissima distanza del minimo edittale di pena rispetto a quello previsto per reati certamente più gravi e lesivi dei medesimi beni giuridici, rivela la sproporzione della pena che, come tale, frustra il principio della funzione rieducativa della stessa, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost.

3.4.- La violazione del principio di proporzione viene invocata dal giudice *a quo* anche in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., posto che tale principio è espressamente riconosciuto dall'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, applicabile alla specie in quanto rientrante nell'ambito di rilevanza comunitaria ex art. 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trattandosi di materia sulla quale l'Unione ha legiferato con la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti).

Nella specie, il principio di riserva di legge vigente in materia penale impedirebbe una disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto dell'Unione; disapplicazione che, peraltro, aggraverebbe il rischio di sperequazioni punitive (posto che i fatti non lievi avrebbero un minimo edittale inferiore ai fatti lievi) e pregiudicherebbe il controllo accentrato di costituzionalità, sancito dall'art. 134 Cost. Conseguentemente il rimettente ritiene che l'unica via sia rappresentata dall'attivazione dello scrutinio di costituzionalità in riferimento ai parametri di cui agli artt. 11 e 117 Cost., i quali stabiliscono il necessario rispetto dei vincoli europei, anche sulla base di trattati che comportano limitazioni di sovranità, quali quelli istitutivi dell'Unione europea.

Inoltre, pur essendo la norma nazionale formalmente rispettosa dei vincoli imposti dalla citata decisione-quadro n. 2004/757/GAI, ciò nondimeno la distanza del minimo edittale da quello di cinque anni fissato dalla normativa europea costituisce un «forte indice di manifesta sproporzione in eccesso», censurabile attraverso il ricorso al menzionato art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3.5.- Un ulteriore profilo di violazione del principio di proporzione viene affermato in relazione al divieto di pene inumane o degradanti, riconosciuto dall'art. 27, terzo comma, prima parte, Cost. e dall'art. 3 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 dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali norme interposte rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

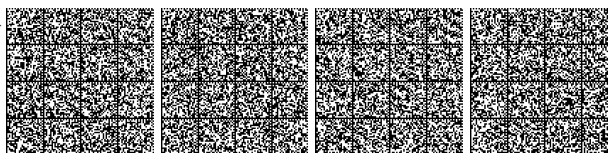
In particolare, il giudice *a quo* ha rimarcato che il minimo edittale di pena previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, oltre ad essere disumano per eccessiva durata, contribuirebbe a provocare gravi forme di sovraffollamento carcerario, per le quali l'Italia è già stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia.

3.6.- Il giudice rimettente rimarca, infine, come a differenza di precedenti questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la medesima disposizione, già giudicate inammissibili dalla Corte costituzionale, la questione sollevata si caratterizzerebbe per la determinatezza del petitum, indicando una soluzione costituzionalmente obbligata, che permette di evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità della Corte costituzionale.

4.- Con atto depositato il 14 giugno 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato, richiamata la discrezionalità legislativa in materia di determinazione del trattamento sanzionatorio, ha rimarcato come il minimo edittale di pena previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 per fatti non lievi concernenti droghe cosiddette «pesanti», non possa ritenersi irragionevole in considerazione dell'elevato allarme sociale suscitato dai crimini così puniti.

Viene poi contestato il carattere costituzionalmente obbligato della soluzione proposta dal rimettente, ciò che precluderebbe l'intervento manipolativo richiesto alla Corte costituzionale.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanze iscritte, rispettivamente, al n. 89 e al n. 100 del registro ordinanze 2016, il Tribunale ordinario di Ferrara, sezione penale, e il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa, anziché di anni quattro di reclusione ed euro 10.329 di multa (il Tribunale ordinario di Ferrara in relazione ai soli fatti posti in essere a partire dal 21 maggio 2014).

La disposizione impugnata punisce con la pena edittale minima sopra indicata i casi "non lievi" di coltivazione, produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita, offerta o messa in vendita, cessione o ricezione, a qualsiasi titolo, distribuzione, commercio, acquisto, trasporto, esportazione, importazione, procacciamento ad altri, invio, passaggio o spedizione in transito, consegna per qualunque scopo o comunque di illecita detenzione, fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 75 (vale a dire fuori dei casi di destinazione all'uso personale), di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14 (cosiddette droghe "pesanti") dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990 (d'ora in avanti anche: Testo unico sugli stupefacenti).

Entrambe le ordinanze ravvisano plurime violazioni della Costituzione determinate dall'ampia forbice edittale creatasi tra il minimo di pena - previsto nella misura di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa - per i fatti non lievi concernenti le droghe "pesanti" ai sensi dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo di pena - previsto nella misura di anni quattro di reclusione ed euro 10.329 di multa - per i fatti lievi concernenti sia droghe "pesanti" sia droghe "leggere" ai sensi dell'art. 73, comma 5, del medesimo decreto.

1.1.- Più precisamente, il Tribunale ordinario di Ferrara ritiene che la disposizione impugnata violi l'art. 3 Cost., in quanto determina un quadro sanzionatorio irragionevole, caratterizzato da una sproporzionata differenza di pena tra l'ipotesi di cui al comma 1 e quella di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, a fronte di un grado minimo di differenza quanto a disvalore del fatto tra le due fattispecie.

In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 25 Cost., in relazione al «principio di offensività», in quanto l'impugnato art. 73 sottopone ad una marcata differenza di trattamento sanzionatorio fatti di offensività «solo leggermente diversa».

Infine, sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la sproporzione della misura della pena rispetto alla gravità del fatto ne pregiudica la funzione rieducativa.

1.2.- Da parte sua, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto, ritiene violato l'art. 3 Cost., in relazione al «principio di ragionevolezza-uguaglianza», in quanto l'abnorme distanza tra le grandezze espresse dal massimo edittale per il fatto di lieve entità e il minimo edittale per il reato maggiore impedisce in concreto al giudice di svolgere il proprio ruolo, di adeguare al caso concreto la pena, imponendo gravi sperequazioni punitive.

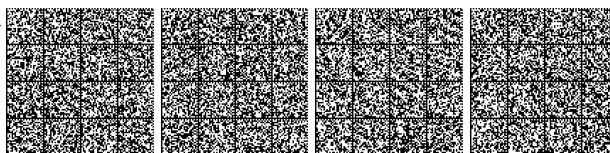
In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto l'impugnato art. 73 non rispetta il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, quale desumibile dal rango del bene giuridico tutelato, dalle modalità di aggressione e dall'intensità della colpevolezza e impone pene disumane o degradanti.

Si prospetta altresì la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il principio di proporzionalità della pena, in quanto la previsione di periodi di reclusione superiori in misura abnorme alle soglie minime stabilite dalla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti) determinerebbe una violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

Infine, viene ravvisata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto la pena edittale minima di otto anni di reclusione, oltre ad essere disumana per eccessiva durata, contribuisce a provocare gravi forme di sovraffollamento carcerario.

2.- I giudizi devono essere riuniti in considerazione dell'identità dell'oggetto delle questioni sollevate e delle analoghe ragioni di illegittimità indicate nelle ordinanze di rimessione del Tribunale ordinario di Ferrara e del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto.

3.- Occorre preliminarmente osservare che la questione così come prospettata dagli odierni remittenti presenta profili di novità rispetto a quelle dichiarate inammissibili con le sentenze n. 148 e n. 23 del 2016. In quei casi, l'inammissibilità era dovuta a una pluralità di vizi delle ordinanze di rimessione, tra i quali l'indeterminatezza del petitum e



la mancata individuazione di un trattamento sanzionatorio alternativo a quello in vigore, che consentisse a questa Corte di sanare i vizi costituzionali lamentati; sicché «l'accoglimento della questione prospettata finirebbe per privare di sanzione il fatto non lieve, di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, lasciando invece punito il solo fatto lieve, di cui al comma 5 del medesimo art. 73, con l'effetto di aggravare, anziché eliminare, la lamentata irragionevolezza del trattamento sanzionatorio» (sentenza n. 148 del 2016).

Tali vizi non sussistono nelle odierne ordinanze di rimessione del Tribunale di Ferrara e del Giudice per le indagini preliminari di Rovereto. Entrambi i rimettenti, infatti, lamentano l'irragionevolezza e la sproporzione della divaricazione sanzionatoria che separa il minimo della pena per i fatti di non lieve entità concernenti le cosiddette droghe "pesanti" (comma 1 dell'art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990) e il massimo della pena previsto dal legislatore per i fatti di lieve entità concernenti tutte le sostanze stupefacenti (comma 5 del medesimo art. 73): i primi, colpiti con una pena minima di otto anni di reclusione; i secondi, con una pena massima di quattro anni di reclusione. Il vulnus costituzionale è ravvisato, quindi, non tanto nella entità della pena in sé considerata, quanto nell'eccessivo divario venutosi a creare, come si dirà, in seguito a una serie di interventi del legislatore, sia precedenti che successivi alla sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte.

Impostata in questo modo la questione, entrambe le ordinanze di rimessione giungono a formulare petita determinati, individuando come soluzione costituzionalmente adeguata la parificazione del minimo edittale per il fatto non lieve al massimo edittale di pena previsto per il fatto lieve, così da superare i rilievi contenuti nelle citate sentenze n. 148 e n. 23 del 2016.

4.- Al fine di affrontare adeguatamente la questione come prospettata nel presente giudizio, occorre anzitutto rivisitare i principali snodi dello sviluppo della giurisprudenza di questa Corte sull'ampiezza e i limiti del sindacato di legittimità costituzionale in materia penale, in riferimento alle norme sanzionatorie.

4.1.- Cardine della cornice costituzionale di riferimento è il principio di legalità sancito all'art. 25 Cost., per cui le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore. Detta discrezionalità, tuttavia, non può essere assoluta, dovendosi misurare con altri principi costituzionali, tra cui il fondamentale principio di eguaglianza contenuto all'art. 3 Cost., che esige un diritto penale non arbitrario, non irragionevole e non sproporzionato, nonché i principi di cui all'art. 27 Cost., per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La traiettoria della giurisprudenza costituzionale in materia di pena, pertanto, si dispiega tra due poli, in costante tensione fra loro: da un lato, il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità; dall'altro, la indefettibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore della punizione. Preservare l'armonia tra i due livelli di legalità - ordinaria e costituzionale - è compito del giudice delle leggi in ogni settore dell'ordinamento e nei confronti di qualsiasi illegittimo esercizio del potere legislativo.

4.2.- La giurisprudenza di questa Corte ha sempre avuto cura di salvaguardare gli spazi spettanti alle valutazioni di politica criminale del legislatore relative alla congruenza fra i reati e le pene (*ex multis*, sentenze n. 167 del 1982, n. 22 del 1971 e n. 109 del 1968), riservandosi di intervenire solo a fronte di determinazioni palesemente arbitrarie di quest'ultimo, cioè in caso di sperequazioni punitive di tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2010, n. 22 del 2007, n. 325 del 2005 e n. 364 del 2004), anche alla luce dei canoni di razionalità (sentenza n. 218 del 1974) e di ragionevolezza (sentenza n. 22 del 2007). Non sono mancati neppure in passato significativi interventi di questa Corte volti a censurare scelte sanzionatorie manifestamente irragionevoli e arbitrarie. Così sono state dichiarate illegittime: disposizioni di legge che comportavano una ingiustificata parificazione sanzionatoria (ad esempio con le sentenze n. 176 del 1976 e n. 218 del 1974 in materia di caccia), specie quando tale parificazione si era tradotta in un inammissibile stravolgimento dei valori messi in gioco (sentenza n. 26 del 1979 in materia di reati militari); ovvero norme che determinavano una ingiustificata discriminazione, assoggettando a sanzioni diverse fattispecie assimilabili per l'identità del bene protetto (sentenza n. 409 del 1989 in punto di sanzioni per il rifiuto del servizio militare); o ancora norme caratterizzate da eccessiva ampiezza della cornice edittale della pena, tali da non porre sufficienti limiti alla discrezionalità del giudice in fase di irrogazione della stessa, in violazione del principio di legalità (sentenza n. 299 del 1992 in ordine al reato militare di violata consegna). Tra gli interventi più incisivi della Corte in materia di misura della pena, è da richiamare la sentenza n. 341 del 1994, avente ad oggetto le sanzioni previste per il reato di oltraggio, in cui la Corte ha giudicato illegittimo il minimo edittale, in quanto sproporzionato rispetto all'offensività della complessiva gamma dei fatti sussumibili nella fattispecie astratta.

4.3.- Tali interventi hanno posto in evidenza il problema del trattamento sanzionatorio residuo all'esito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non potendo questa Corte sostituire alle scelte del legislatore, dichiarate costituzionalmente illegittime, proprie e autonome quantificazioni punitive, senza invadere un ambito affidato in primo luogo al legislatore. Nel rispetto dei limiti dei poteri che le sono propri, la Corte ha ritenuto di poter incidere sulla





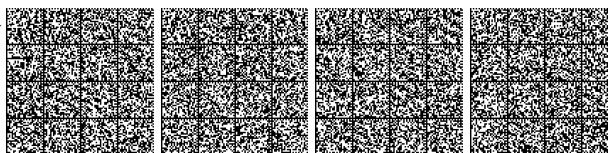
misura della pena solo rintracciando all'interno dell'ordinamento vigente una adeguata disposizione sanzionatoria sostitutiva di quella dichiarata costituzionalmente illegittima (in tema, v. sentenza n. 22 del 2007), in modo da non lasciare vuoti legislativi e da rispettare, al contempo, la riserva di legge ex art. 25 Cost.: in talune occasioni, ha ritenuto che si riespandesse una disciplina punitiva più generale (ad esempio, nella sentenza n. 26 del 1979, in materia di reati militari); in altre, ha fatto riferimento alla pena prevista dal legislatore per la fattispecie di reato rispetto alla quale è stata ravvisata una illegittima diversificazione (ad esempio nelle sentenze n. 78 del 1997 e n. 409 del 1989 in materia, rispettivamente, di violazioni di norme sul commercio di medicinali e di rifiuto del servizio militare); infine, in ipotesi invero eccezionali, ha ritenuto applicabile la pena minima prevista dalle disposizioni generali del codice penale, quando tale minimo non determinasse a sua volta irragionevolezza o eccessive dilatazioni degli intervalli edittali in modo tale da mantenere margini adeguati alla discrezionalità del giudice (ad esempio, nella già citata sentenza n. 341 del 1994 in materia di oltraggio).

4.4.- Nella giurisprudenza costituzionale più recente, gli interventi di questa Corte sulle disposizioni sanzionatorie sono divenuti più frequenti, con una serie di decisioni ispirate a una sempre maggiore garanzia della libertà personale e dei principi costituzionali che delineano «il volto costituzionale del sistema penale» (secondo l'espressione coniata nella sentenza n. 50 del 1980). Sul fertile terreno dei principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost., che esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale, si è innestato il principio di proporzionalità della pena, conosciuto in molti ordinamenti europei, e codificato anche nell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamata anche dai giudici rimettenti nel presente giudizio. Radicato nell'art. 3 Cost. e nei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui costituisce una delle possibili declinazioni, il principio di proporzionalità della pena è altresì presupposto dall'art. 27 Cost., come ha sottolineato questa Corte sin dalla sentenza n. 313 del 1990. In tale pronuncia, la Corte ha osservato che la finalità rieducativa, a cui la pena deve tendere «da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», è un principio che «seppure variamente profilato, è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il “principio di proporzione” fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990).

In particolare, la Corte costituzionale è intervenuta non solo con decisioni meramente ablativo per eliminare le barriere normative al bilanciamento delle circostanze che impedivano al giudice di adeguare la pena al fatto (sentenze n. 106 e n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012), ma anche con pronunce additive per censurare la mancata previsione in una fattispecie di un'attenuante stabilita in fattispecie consimili (sentenza n. 68 del 2012 concernente l'attenuante del fatto di particolare tenuità in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione) o per allineare alla soglia di punibilità più alta (prevista per il reato di infedele dichiarazione dei redditi) quella irragionevolmente più bassa stabilita dal legislatore (per l'omesso versamento dell'IVA, sentenza n. 80 del 2014). Più recentemente, con la sentenza n. 56 del 2016, questa Corte ha censurato una «legislazione ondivaga», che differenziava la risposta sanzionatoria a seconda che la violazione riguardasse vincoli ambientali imposti *ex lege* o per via provvedimentoale, ritenendo pertanto non giustificata la mancata parificazione della risposta sanzionatoria nelle due ipotesi.

4.5.- Con la sentenza n. 236 del 2016 con la quale questa Corte - fondando la decisione sui principi di ragionevolezza e di proporzionalità - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui punisce il delitto di alterazione di stato mediante falso con la pena della reclusione da cinque a quindici anni, anziché con la pena della reclusione da tre a dieci anni, prevista dal primo comma del medesimo art. 567 in relazione all'alterazione di stato mediante sostituzione di un neonato. È bene osservare che la Corte è giunta alla declaratoria di illegittimità costituzionale in seguito a «un controllo di proporzionalità sulla cornice edittale stabilita dalla norma censurata» e «non già [in forza di] una verifica sull'asserito diverso trattamento sanzionatorio di condotte simili o identiche». La Corte ha identificato il vizio che inficia la norma in un difetto di proporzione tra la cornice edittale e il reale disvalore del fatto. Tuttavia, ha proseguito la Corte, «[a]nche nel giudizio di “ragionevolezza intrinseca” di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è [...] essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016)». In questa prospettiva, la parificazione sanzionatoria rispetto alla fattispecie di cui al primo comma del medesimo art. 567 cod. pen. è stata considerata come «unica soluzione praticabile». Del resto, alla Corte è consentito rettificare le scelte del legislatore solo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento (sentenze n. 148 del 2016 e n. 22 del 2007)», senza «sovrapporre, dall'esterno, una dosimetria sanzionatoria eterogenea rispetto alle scelte legislative» (sentenza n. 236 del 2016).

4.6.- Questa Corte ritiene di dover seguire anche nel presente giudizio la linea di sviluppo giurisprudenziale indicata ai paragrafi che precedono, in tutte le sue articolazioni. Deve quindi ribadirsi, da un lato, che spetta a questa Corte il sindacato sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza intrinseca della misura della pena prevista dal legislatore





all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, non potendo essa in alcun modo abdicare alla sua essenziale funzione di controllo di costituzionalità di scelte legislative che incidono sulla libertà e i diritti della persona. D'altra parte, occorre altresì insistere sul fatto che, quando per riparare al vulnus costituzionale non soccorra lo strumento demolitorio, la Corte costituzionale non può autonomamente e a propria discrezione decidere la misura della pena. In assenza di una univoca indicazione legislativa già disponibile nel sistema giuridico, questa Corte reputa necessario, nel rispetto delle reciproche competenze istituzionali, richiamare prioritariamente il legislatore alla propria responsabilità, affinché la misura della pena sia riportata in armonia con i principi costituzionali per via legislativa, scegliendo una tra le molteplici opzioni sanzionatorie tutte ugualmente legittime e alternative a quella censurata. In mancanza di un intervento del legislatore, la Corte sarebbe però successivamente obbligata a intervenire, non mai in malam partem, e comunque nei limiti già tracciati dalla sua giurisprudenza.

4.7.- Allo scopo può non essere superfluo richiamare alcuni precedenti che bene esemplificano i rapporti tra Corte e legislatore in materia penale.

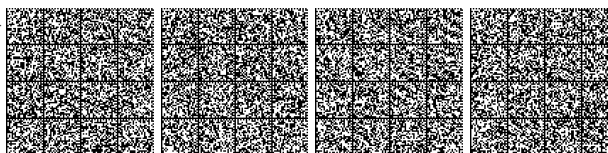
Così, nella sentenza n. 279 del 2013 - in presenza di gravissime violazioni dei diritti fondamentali della persona, consistenti in un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, addirittura oggetto di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia) - questa Corte ha riconosciuto «l'effettiva sussistenza del vulnus denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo», ma ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate «per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate». Più precisamente, questa Corte ha preso atto della «pluralità di possibili configurazioni dello strumento normativo occorrente per impedire che si protragga un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, in violazione degli artt. 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione quest'ultimo all'art. 3 della CEDU» e, a fronte di tale pluralità, ha ribadito che «il "rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni». Tuttavia, nel dichiarare l'inammissibilità la Corte ha altresì di nuovo sottolineato che «"non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia" (sentenza n. 23 del 2013)».

Prima ancora, in materia di "revisione europea", è stato solo in seguito al protrarsi dell'inerzia del legislatore, nonostante il «pressante invito» rivoltagli con la precedente sentenza n. 129 del 2008, che la Corte, con la sentenza n. 113 del 2011, ha ritenuto indispensabile, per riparare al vulnus costituzionale, introdurre la possibilità della riapertura del processo «quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo». In tale caso, atteso invano l'intervento legislativo, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter fare riferimento «[al]l'istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell'ordinamento nazionale al parametro evocato», precisando altresì che la soluzione prescelta «non implica una pregiudiziale opzione di questa Corte a favore dell'istituto della revisione, essendo giustificata soltanto dall'inesistenza di altra e più idonea sedes dell'intervento additivo» e che «[i]l legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina - recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto - il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali».

5.- Ciò chiarito in merito ai principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esame del caso di specie richiede la previa ricostruzione della complessa evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha portato all'assetto sanzionatorio censurato dai rimettenti.

L'originario art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (cosiddetta legge Iervolino-Vassalli) differenziava il trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le droghe "pesanti" (puniti al comma 1 con la reclusione da otto a venti anni e con la multa) rispetto a quello dei reati aventi ad oggetto le droghe "leggere" (puniti al comma 4 con la reclusione da due a sei anni e con la multa). La stessa distinzione tra droghe "pesanti" e "leggere" veniva poi riproposta anche per i fatti di lieve entità, in relazione ai quali il comma 5 del medesimo art. 73 stabiliva un'attenuante ad effetto speciale cosiddetta autonoma o indipendente, con conseguente rideterminazione delle cornici edittali nella misura: da uno a sei anni di reclusione per i fatti concernenti le droghe "pesanti"; da sei mesi a quattro anni di reclusione per quelli relativi alle droghe "leggere", oltre alle rispettive sanzioni pecuniarie.

Il legislatore del 2006 ha riunificato il trattamento sanzionatorio relativo alle condotte previste dal citato art. 73, sopprimendo la distinzione fondata sul tipo di sostanza stupefacente: ciò è avvenuto ad opera dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodi-



pendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 (cosiddetta legge Fini-Giovanardi). In particolare, le nuove disposizioni - poi dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza n. 32 del 2014 per vizi procedurali della legge di conversione - avevano previsto, in relazione a qualsiasi tipo di stupefacente, la pena della reclusione da sei a venti anni e la multa, per i fatti non lievi, e la pena della reclusione da uno a sei anni e la multa per i casi in cui fosse applicabile l'attenuante del fatto di lieve entità.

Con il successivo decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, è stato modificato il comma 5 dello stesso art. 73, trasformando la circostanza attenuante del fatto di lieve entità in fattispecie autonoma di reato e riducendo il limite edittale massimo della pena detentiva da sei a cinque anni di reclusione.

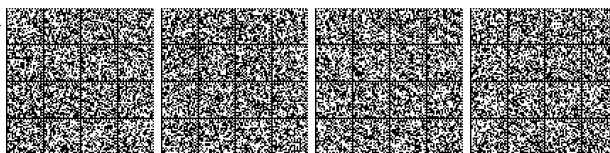
Tale modifica non è stata intaccata dalla sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in particolare, perché tali articoli sono stati introdotti con emendamenti in sede di conversione, nonostante il difetto del requisito di omogeneità e del necessario nesso funzionale tra gli emendamenti proposti e il contenuto del decreto-legge. In conseguenza della illegittimità procedurale nell'*iter* di formazione, questa Corte ha precisato che le disposizioni dichiarate illegittime fossero inidonee «ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa». Conseguentemente hanno ripreso vigore le - per vero mai legittimamente abrogate - disposizioni dell'art. 73, nella originaria formulazione, di cui al testo del 1990: con riferimento ai soli fatti di non lieve entità è, dunque, tornata in rilievo la distinzione fondata sulla tipologia della sostanza stupefacente oggetto della condotta, così che la pena per le violazioni relative a fatti non lievi concernenti le droghe "pesanti" è risultata da otto a venti anni di reclusione oltre la multa, mentre quella per i fatti non lievi concernenti le droghe "leggere" è risultata da due a sei anni di reclusione oltre la multa. La citata sentenza n. 32 del 2014 non ha invece intaccato il trattamento sanzionatorio relativo ai fatti di lieve entità, in quanto modificato con il d.l. n. 146 del 2013, successivo all'entrata in vigore delle disposizioni del d.l. n. 272 del 2005 dichiarate costituzionalmente illegittime.

Infine, il legislatore è tornato nuovamente sulla materia, nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare il sovraffollamento carcerario, anche a seguito della sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti). Il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, ha ulteriormente diminuito il massimo edittale della pena prevista per il fatto di lieve entità concernente tutte le droghe (e quindi anche le cosiddette droghe "pesanti"), fissandolo nella misura di anni quattro di reclusione oltre la multa. Inoltre, il medesimo decreto-legge ha completamente ridisegnato il quadro normativo di riferimento: per quanto qui di interesse, meritano attenzione le modifiche apportate agli artt. 13 e 14 del Testo unico sugli stupefacenti, che concernono le tabelle contenenti le diverse sostanze oggetto di incriminazione nell'art. 73 (art. 1, commi 2 e 3, del citato decreto-legge); il comma 5-bis del medesimo art. 73, relativo alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità (art. 1, comma 24-ter, lettera b, del citato decreto-legge); l'art. 75 dello stesso Testo unico, concernente l'uso personale di sostanze stupefacenti (art. 1, comma 24-quater, del citato decreto-legge).

6.- A seguito del complesso sviluppo legislativo e giurisprudenziale sopra ricostruito, si è venuta a creare, in relazione alle droghe "pesanti", una profonda frattura nel trattamento sanzionatorio tra minimo edittale del fatto di non lieve entità (otto anni) e massimo edittale del fatto lieve (quattro anni), ritenuta in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità garantiti dagli artt. 3 e 27 Cost., oltre che dall'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 3 della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le doglianze dei rimettenti lamentano il rischio di sperequazioni punitive dovute allo iato sanzionatorio censurato, che costringe il giudice a punire con pene molto diverse tra loro casi non molto dissimili per offensività, ovvero a imporre pene sproporzionate, in eccesso o in difetto, in un numero rilevante di condotte. Al fine di rimediare a tale violazione dei principi costituzionali, europei e convenzionali, i giudici rimettenti chiedono a questa Corte di ripristinare un continuum punitivo tra le due fattispecie.

Significativo in proposito risulta l'*iter* seguito nell'ordinanza di rimessione del Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Rovereto. Egli rileva, anzitutto, un'identità di struttura delle fattispecie di cui al comma 1 e al comma 5 del citato art. 73, le quali si differenzerebbero solo per il carattere "lieve" o "non lieve" del fatto, ma sarebbero identificate dalle medesime condotte e dal medesimo oggetto materiale (le cosiddette droghe "pesanti"). L'identità



di struttura denoterebbe una analoga configurazione delle due fattispecie astratte e «una progressione senza soluzione di continuità dell'offesa (dal fatto lieve al fatto non lieve)». Alla graduale progressività dell'offesa non corrisponderebbe, però, un'altrettanto graduale progressività della risposta sanzionatoria che, invece, è caratterizzata da un salto cospicuo, posto che la pena detentiva minima per il fatto non lieve è pari al doppio della pena massima stabilita per il fatto lieve. Di qui la questione di legittimità costituzionale e la richiesta rivolta a questa Corte di rimodulare l'entità della pena in modo tale da assicurare continuità sanzionatoria tra il comma 5 e il comma 1 dell'art. 73.

7. - Le questioni non sono ammissibili.

Le due ipotesi di reato delineate rispettivamente dal comma 1 e dal comma 5 dell'art. 73 sono due fattispecie autonome, come è stato riconosciuto dalla Corte di cassazione nell'esercizio del proprio compito istituzionale di interpretazione e applicazione della legge in chiave nomofilattica (*ex plurimis* Corte di cassazione, sezione sesta penale, 24 novembre 2016-8 febbraio 2017, n. 5812; Corte di cassazione, sezione terza penale, 23 febbraio 2016-9 giugno 2016, n. 23882; Corte di cassazione, sezioni unite penali, 26 febbraio 2015-28 maggio 2015, n. 22471; Corte di cassazione, sezione quarta penale 24 ottobre 2014-28 novembre 2014, n. 49754). Deve rilevarsi però che, a differenza di quanto ritenuto dal giudice di Rovereto, non si tratta di due fattispecie del tutto omogenee. Benché nelle due disposizioni le condotte siano descritte in termini analoghi e l'oggetto materiale sia parzialmente sovrapponibile, nondimeno merita di essere rimarcato che il fatto di non lieve entità di cui al comma 1 del citato art. 73 riguarda le sole droghe "pesanti", mentre il fatto di lieve entità di cui al comma 5 dello stesso art. 73 si caratterizza per l'indistinzione tra i diversi tipi di droghe.

Vero è che le rilevate differenze tra i due reati non giustificano salti sanzionatori di entità così rilevante come quello attualmente presente nei diversi commi dell'art. 73. Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, a tale incongruenza può porsi rimedio attraverso una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime. Sicché, la determinazione del minimo edittale per il fatto non lieve ex art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, in misura pari al massimo edittale del fatto lieve ex art. 73, comma 5, dello stesso decreto, non costituisce l'unica soluzione in armonia con la Costituzione.

Né può ritenersi imposto, dal punto di vista costituzionale, che a continuità dell'offesa debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria. In particolare, deve rilevarsi che la tenuità o la levità del fatto possono essere (e sono) prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare "spazi di discrezionalità discontinua" nel trattamento sanzionatorio. Più precisamente simile discontinuità può corrispondere a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive.

8.- Questa Corte ritiene, dunque, che la divaricazione - venutasi a creare a seguito del d.l. n. 36 del 2014, come modificato dalla legge di conversione - tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo - ha raggiunto un'ampiezza tale da determinare un'anomalia sanzionatoria rimediabile con plurime opzioni legislative. Conseguentemente, «il "rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni» (sentenza n. 279 del 2013).

Tenuto conto dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, non può non formularsi un pressante auspicio affinché il legislatore proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ferrara, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11, 27, terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 4 e 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Rovereto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170179

N. 180

*Sentenza 20 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità subordinata alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali dell'istante.**

– Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1, 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), promossi dal Tribunale ordinario di Trento, con due ordinanze dell'8 aprile 2015 e del 28 aprile 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 174 e 211 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37 e n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di E. R. e G. N. e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato; uditi l'avvocato Massimo Luciani per E. R. e G. N., e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, dell'8 aprile 2015 (r.o. n. 174 del 2015) e del 28 aprile 2015 (r.o. n. 211 del 2015), il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso).

Tale disposizione prevede che «La rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali».

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, poiché la previsione della necessità, ai fini della rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso, dell'intervenuta modificazione dei caratteri sessuali primari attraverso trattamenti chirurgici pregiudicherebbe gravemente l'esercizio del diritto fondamentale alla propria identità di genere.

È, inoltre, denunciato il contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., per l'irragionevolezza insita nella subordinazione dell'esercizio di un diritto fondamentale, quale il diritto all'identità sessuale, al requisito della sottoposizione della persona a trattamenti sanitari (chirurgici o ormonali), estremamente invasivi e pericolosi per la salute.

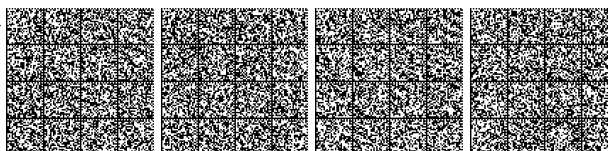
2.- In entrambi i giudizi, il Tribunale riferisce di essere chiamato a decidere in ordine alla domanda di rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso, avanzata da una persona non sposata e senza figli, intenzionata al riconoscimento di una nuova identità di genere, diversa da quella attribuita alla nascita.

In particolare, nel giudizio da cui proviene l'ordinanza iscritta al n. 174 del r.o. 2015, si richiede che risulti quale genere quello maschile e quale prenome uno dello stesso tipo. A questo fine, la parte istante riferisce di aver percepito, sin da quando aveva 14 anni, un'identità maschile, anche facendosi chiamare con un nome del genere, e di essersi già sottoposta a trattamento con testosterone, nonché a mastectomia bilaterale e isterectomia.

Nel giudizio da cui proviene l'ordinanza iscritta al n. 211 del r.o. 2015, la parte attrice, di sesso anagrafico maschile, chiede che risulti quale genere quello femminile e quale prenome uno dello stesso tipo, evidenziando di aver percepito da anni un'identità di genere femminile, con la quale si presenta anche nell'ambiente sociale, di avere avviato una terapia ormonale e di non ritenere necessario alcun intervento chirurgico. Solo in via di estremo subordine, è richiesta la relativa autorizzazione.

2.1.- In entrambi i giudizi, il Tribunale rimettente ritiene che il tenore letterale della disposizione censurata escluda la possibilità di ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso anche in assenza della modificazione chirurgica dei caratteri sessuali primari, vale a dire l'apparato genitale, in base al quale, al momento della nascita, si individua il sesso della persona.

È ben vero - osserva il giudice *a quo* - che l'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), stabilendo che «[q]uando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato», sembrerebbe prevedere che il trattamento medico-chirurgico sia solo eventuale, come farebbe intendere la locuzione «quando risulta necessario».



In entrambe le ordinanze di rimessione, il Tribunale ritiene che ciò non significhi che la rettificazione sia ottenibile a prescindere dall'adeguamento dei caratteri sessuali primari, ma solo che possano esservi casi concreti nei quali gli stessi siano già modificati (ad esempio, per un intervento già praticato all'estero o per ragioni congenite).

Se così non fosse - rilevano i rimettenti - non si comprenderebbe l'espressione «a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali», di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982. Infatti, ove il legislatore avesse inteso consentire la rettificazione dell'attribuzione di sesso a prescindere da tale modificazione, ad essa non avrebbe fatto alcun riferimento nella parte finale della disposizione in esame. Sarebbe necessaria, pertanto, la piena corrispondenza tra gli organi sessuali primari della persona che chiede la rettificazione e la sua nuova identità sessuale.

Nella ordinanza n. 174 del r.o. 2015 si osserva, altresì, che la lettera dell'art. 1, comma 1, non precisa in cosa debbano consistere le modificazioni dei caratteri sessuali necessarie per ottenere la rettificazione, sicché, secondo il giudice *a quo*, l'interprete non potrebbe effettuare alcuna distinzione circa tali modificazioni.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata richiederebbe interventi non solo "demolitivi", ma anche "ricostruttivi", al fine di rendere la conformazione anatomica della persona il più possibile corrispondente a quella del diverso sesso da attribuire anagraficamente.

In entrambi i casi oggetto dei giudizi a quibus, il Tribunale adito dovrebbe rigettare la domanda di rettificazione, non essendo soddisfatto tale requisito; nell'ordinanza n. 211 si riferisce, in particolare, che la parte istante non si è sottoposta ad alcun intervento chirurgico, ma solo alla terapia ormonale, mentre nel caso di cui all'ordinanza n. 174 sono stati eseguiti interventi chirurgici di tipo demolitivo, ma non quelli ricostruttivi.

Di qui, la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della persona istante, dovendosi interpretare la norma nel senso che essa impone modificazioni sia demolitive, sia ricostruttive.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in entrambe le ordinanze di rimessione, il Tribunale rimettente ritiene che l'inciso «a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali», di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, si ponga in contrasto con gli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU.

Il giudice *a quo*, dopo avere premesso che ogni persona ha un sesso «anagrafico» attribuitole al momento della nascita in base a un esame morfologico, ritiene che in alcuni casi non vi sia coincidenza tra il sesso anagrafico e quello «biologico». In tali casi, il sesso attribuito diverrebbe una mera finzione, perché la componente psicologica si discosta dal dato biologico.

Quando ciò avviene, si manifestano le molteplici componenti della sessualità umana, la quale è al contempo genetica, fenotipica, endocrina, psicologica, culturale e sociale. Si osserva che il dato fondamentale non è più il sesso biologico o anagrafico, ma il genere, definito quale «variabile socio-culturale», vale a dire «qualità della persona in base alla quale della stessa si può dire che è maschile o femminile». Laddove vi sia una «percezione» soggettiva di non coincidenza tra il genere assegnato alla nascita e il genere cui la persona acquista la consapevolezza di appartenere, tale mutamento opera sul piano dell'identità di genere.

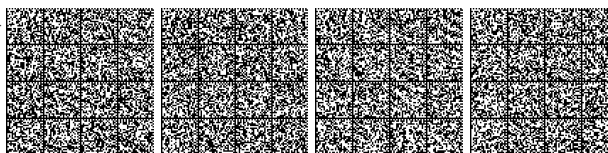
D'altra parte, l'imposizione di un determinato trattamento medico, sia ormonale, sia di riassegnazione chirurgica dei caratteri sessuali (d'ora in avanti: RCS), costituirebbe una grave ed inammissibile limitazione del diritto all'identità di genere. Infatti, per il raggiungimento del benessere psico-fisico della persona è richiesta la rettificazione di attribuzione di sesso, e non la riassegnazione sessuale sul piano anatomico, la quale non sempre è voluta dalla persona.

In altra prospettiva, il Tribunale ordinario di Trento osserva che, al fine di identificare una persona come uomo o donna, non si procede ad un esame della sua conformazione anatomica - atto che costituirebbe una grave intromissione nella vita privata della persona - bensì dei suoi documenti. Ne deriva che il trattamento clinico non influirebbe sul riconoscimento sociale nella stessa misura nella quale vi contribuisce, invece, il mutamento anagrafico.

Evidenzia il rimettente che sia il trattamento ormonale, sia la RCS, sono notoriamente molto rischiosi per la salute ed, in alcuni casi, le condizioni di salute potrebbero sconsigliare ogni tipo di intervento chirurgico e, pertanto, la rettificazione non sarebbe ottenibile, se non a discapito della propria salute.

Il giudice *a quo* richiama l'art. 8 della CEDU, il quale sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare in cui - secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - rientra a pieno titolo il diritto all'identità.

Viene, poi, rilevato come la stessa Corte costituzionale abbia ricondotto nell'alveo dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., sia «il diritto di realizzare, nella vita di relazione, la propria identità sessuale, da ritenere aspetto e fattore di svolgimento della personalità», che gli altri membri della collettività sono tenuti a riconoscere «per dovere di solidarietà sociale» (sentenza n. 161 del 1985); sia il diritto alla libertà sessuale, poiché, «[e]ssendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto



sogettivo assoluto» (sentenza n. 561 del 1987). Pertanto, l'art. 2 Cost., come l'art. 8 CEDU, riconosce e tutela il diritto all'identità di genere, nel senso che - ritiene il rimettente - ogni persona ha il diritto di scegliere la propria identità sessuale, a prescindere dal dato biologico.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con tali principi, in quanto - pur riconoscendo il diritto della persona di scegliere la propria identità sessuale - ne subordinerebbe l'esercizio alla modificazione dei caratteri sessuali primari, da realizzare attraverso un intervento chirurgico. L'imposizione di tale requisito sarebbe tale da pregiudicare l'esercizio del diritto, tanto da vanificarlo.

La previsione normativa in esame sarebbe, altresì, in conflitto con gli artt. 3 e 32 Cost., poiché, per l'esercizio di un diritto fondamentale, si imporrebbe un trattamento chirurgico non pertinente, né necessario. Sarebbe così vanificato, o comunque reso eccessivamente gravoso, l'esercizio del diritto alla propria identità sessuale. L'art. 8 CEDU e l'art. 2 Cost. tutelano la ricongiunzione dell'individuo con il proprio genere, quale risultato del procedimento di rettificazione; la modificazione dei caratteri sessuali primari non sempre è necessaria ed anzi, alla luce dei diritti in questione, la persona deve avere il diritto di rifiutarla. Non sarebbe, pertanto, né ragionevole, né logico, condizionare il riconoscimento del diritto ad un incommensurabile prezzo per la salute della persona.

Il Tribunale rimettente è consapevole che, laddove la questione fosse accolta, l'esame esteriore della persona sarebbe inidoneo a rilevare il suo sesso. Ciò, tuttavia, non potrebbe suscitare alcuna perplessità, perché in un paese civile l'identità sessuale viene accertata tramite i documenti di identità, e non per mezzo di un'ispezione corporale.

In entrambe le ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* osserva come tali concetti siano stati ribaditi nella «Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2015 sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2013 e sulla politica dell'Unione europea in materia». In particolare, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ad eliminare i disturbi dell'identità di genere dall'elenco dei disturbi mentali e comportamentali, auspicando, altresì, l'intensificazione degli sforzi per porre fine alla patologizzazione delle identità transgender; inoltre, ha accolto con favore il crescente sostegno politico per la messa al bando della sterilizzazione, quale requisito per il riconoscimento giuridico del genere, come espresso dal relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura, condividendo l'impostazione secondo cui tali requisiti dovrebbero essere trattati e perseguiti come una violazione del diritto all'integrità fisica, nonché della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti.

3.- Nei giudizi innanzi alla Corte si sono costituite le parti ricorrenti nei giudizi principali, chiedendo che, in accoglimento della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Trento, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.1.- Nell'atto di costituzione depositato nel giudizio iscritto al r.o. n. 174 del 2015, è richiamata, in primo luogo, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 20 luglio 2015, n. 15138.

Tale pronuncia ha escluso, anche in sede d'interpretazione logica, che la considerazione sistematica degli artt. 1 e 3 della legge n. 162 del 1984 imponga la preventiva demolizione (totale o parziale) dei caratteri sessuali anatomici primari per poter accedere al riconoscimento anagrafico dell'altro genere. Secondo la Corte di cassazione, una lettura conforme a Costituzione della disposizione censurata porta a riconoscere il diritto alla rettificazione anagrafica, purché risulti accertato, anche attraverso l'opportuna documentazione medico-psicologica, «lo svolgimento di un processo di acquisizione dell'identità di genere "serio e univoco nel percorso scelto" e "compiuto nell'approdo finale"».

Tale soluzione sarebbe comunque soddisfattiva degli interessi della parte deducente, che, pur chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal rimettente, auspica che le argomentazioni della Corte di cassazione siano condivise da questa Corte. In via subordinata, chiede l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, per tutti i profili segnalati dal rimettente.

La previsione che la rettificazione dell'attribuzione di sesso possa avvenire solamente all'esito di un intervento chirurgico di cosiddetta normoconformazione dei caratteri sessuali primari rappresenterebbe, infatti, un'irragionevole compressione del diritto alla propria identità sessuale, in violazione degli artt. 2, 32 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 8 CEDU. Ciò si rifletterebbe anche nel pregiudizio dell'interesse pubblico alla «chiarezza dei rapporti sociali» e alla «certezza dei rapporti giuridici».

Pur non essendo più considerato clinicamente un «disturbo», cioè una condizione patologica, il transessualismo potrebbe essere affrontato attraverso un «percorso di scoperta e mutamento dell'identità di genere», in cui la persona è aiutata a raggiungere e conservare il proprio stato di salute. La previsione di un intervento chirurgico per il trattamento della «disforia di genere» risulta irragionevole e in contrasto con l'art. 32 Cost. È richiamata la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione» e pertanto «la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione» (sono citate le sentenze n. 282 del 2002, n. 338 del 2003 e n. 151 del 2009).



L'imposizione dell'intervento chirurgico di normoconformazione rappresenterebbe, quindi, un'illegittima ingerenza del legislatore in un ambito che deve essere lasciato all'autonomia e alla responsabilità del professionista sanitario, al quale l'ordinamento demanda la scelta del trattamento medico e psicologico più opportuno per assistere la persona nella transizione di genere.

Al riguardo, è richiamata la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, I° Sen., 11 gennaio 2011, I BvR 3295/07, che ha ritenuto che «la decisione sulla giustificabilità e opportunità clinica di un cambio di sesso deve essere presa sulla base di una diagnosi medica individuale; perciò il legislatore, al fine della prova della permanente esistenza della transessualità, pone un requisito eccessivo, che non considera in maniera sufficiente i diritti fondamentali che devono essere protetti».

Del pari fondata sarebbe la censura riferita alla violazione dell'art. 8 della CEDU.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, infatti, il diritto all'identità di genere rientra nell'ambito protetto dall'art. 8 della Convenzione; pertanto, il rifiuto della riattribuzione di sesso, così come l'imposizione di un trattamento chirurgico di normoconformazione, costituirebbero «ingerenza di una pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto».

La non necessità del trattamento chirurgico sarebbe dimostrata anche da numerosi atti adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa. A tal proposito, è richiamata la Raccomandazione CM/Rec(2010)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, adottata il 31 marzo 2010; la Resolution 1728 (2010) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, concernente «Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity», nonché il rapporto del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa del dicembre 2011.

Non vi sarebbero, d'altra parte, interessi meritevoli di considerazione che ostino a che la correzione dell'attribuzione di sesso possa avvenire anche senza il preventivo intervento chirurgico di normoconformazione dei caratteri sessuali primari.

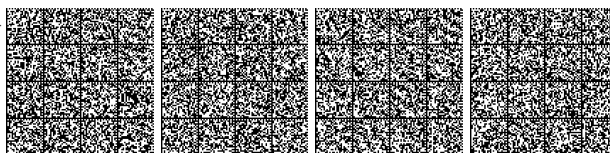
Pur essendo necessario che l'ordinamento giuridico salvaguardi la sicurezza e la certezza dei rapporti giuridici e non consenta la rettificazione dei dati anagrafici per un mero capriccio e senza un'adeguata verifica, siffatte esigenze sarebbero adeguatamente soddisfatte dalla circostanza che l'intero procedimento è garantito dalle competenze dei professionisti sanitari e comunque presieduto dall'autorità giudiziaria, la quale, ove ne ravvisi la necessità, può procedere a «rigorosi accertamenti tecnici in sede giudiziale».

3.2.- Nel successivo atto di costituzione nel giudizio iscritto al r.o. n. 211 del 2015, così come nelle ulteriori memorie depositate in prossimità dell'udienza da entrambe le parti costituite, si sottolinea l'importanza della sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 221 del 2015. Sono, peraltro, richiamate alcune successive pronunce della giurisprudenza di merito, le quali - nel ritenere tuttora necessaria l'intervenuta modificazione dei caratteri sessuali secondari - non avrebbero pienamente recepito le indicazioni interpretative offerte dalla citata pronuncia. Ciò imporrebbe un intervento chiarificatore da parte di questa Corte, al fine di evitare che si perpetui l'effetto incostituzionale già evidenziato nella pronuncia richiamata.

Ad avviso delle parti costituite, alla luce dei principi affermati nella sentenza n. 221 del 2015, l'interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 164 del 1982 consentirebbe al giudice di rilevare il completamento della transizione laddove la persona interessata abbia già esercitato in maniera definitiva il proprio diritto all'identità di genere (ad esempio, manifestando la propria condizione nella famiglia, nella rete degli affetti, nel luogo di lavoro, nelle formazioni di partecipazione politica e sociale), ancorché senza interventi farmacologici o chirurgici sui caratteri sessuali secondari.

In ossequio ai principi affermati dalla sentenza n. 221 del 2015, l'accertamento giudiziale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 dovrebbe essere preordinato esclusivamente alla verifica della serietà dell'intento di transizione di genere, quale manifestazione del diritto all'autodeterminazione della persona umana, nell'alveo del quale è stata ricondotta la questione in esame.

Ad avviso delle parti costituite, pertanto, tale accertamento non potrebbe debordare nell'onere di sottoporsi a verifiche tecniche (siano esse mediche, psichiatriche, etc.) potenzialmente invasive della sfera privata della parte interessata, così da reintrodurre, in sede processuale, quell'obbligo di sottoposizione a trattamenti (medici o anche solo psicologici) che sarebbero stati esclusi dalla pronuncia richiamata. Viceversa, la verifica giudiziale dovrebbe prendere le mosse dall'identità personale dell'interessato e dalla sua estrinsecazione in quegli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che contribuiscono a comporre l'identità di genere.





3.3.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 174 del 2015, la difesa della parte costituita ha parzialmente modificato, nella propria memoria, le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione, richiedendo, in via principale, una declaratoria di non fondatezza, basata sul riconoscimento espresso che l'accertamento giudiziale previsto dalla disposizione censurata abbia esclusivamente la funzione di verificare la serietà, la irreversibilità e la definitività della transizione di genere, ancorché senza modificazione chirurgica o farmacologica dei caratteri sessuali primari o secondari.

In via subordinata, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, «nella parte in cui subordina la rettificazione dell'attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali primari della persona istante, mediante intervento chirurgico demolitivo e ricostruttivo».

3.3.1.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 211 del 2015, la parte costituita richiede, in via principale, che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente infondata, attraverso il riconoscimento che l'accertamento giudiziale può avere solo due funzioni: a) riscontro delle modalità con le quali è intervenuto il cambiamento; b) verifica della definitività della volontà del cambiamento di identità di genere.

In via subordinata, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, «nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante».

4.- Nei giudizi innanzi alla Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

4.1.- L'interveniente ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità della questione, poiché il giudice rimettente non avrebbe verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata, anche alla luce dell'art. 3 della citata legge n. 164 del 1982, il quale prevedeva che «Il tribunale, quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, lo autorizza con sentenza. In tal caso il tribunale, accertata la effettuazione del trattamento autorizzato, dispone la rettificazione in camera di consiglio».

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, prima delle ordinanze di rimessione, l'art. 3 è stato abrogato dall'art. 34, comma 39, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2011, ancorché esso continui ad applicarsi alle controversie pendenti alla data dell'entrata in vigore dello stesso decreto (art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011).

In ogni caso, la giurisprudenza di merito avrebbe già da tempo offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata, affermando che, ai fini dell'accoglimento della domanda di rettificazione dell'attribuzione del sesso, non è sempre necessario un preventivo intervento medico-chirurgico per la modificazione dei caratteri sessuali.

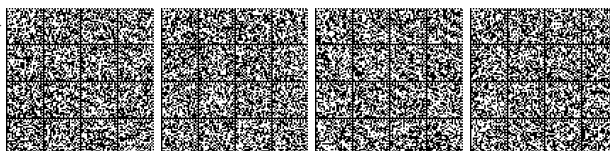
Tali argomenti sarebbero stati, in seguito, condivisi dalla Corte di cassazione, la quale, nella sentenza n. 15138 del 2015, ha ritenuto «del tutto coerente con i principi costituzionali e convenzionali un'interpretazione della legge n. 164 del 1982, artt. 1 e 3, che, valorizzando la formula normativa “quando risulti necessario” non imponga l'intervento chirurgico demolitorio e/o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari».

La difesa dell'interveniente richiama, altresì, la sentenza n. 161 del 1985, in cui questa Corte, pur individuando l'esigenza fondamentale da soddisfare nel «far coincidere il soma con la psiche», ha ricondotto la ricomposizione di tale equilibrio al conseguimento «di uno stato di benessere, in cui consiste la salute». La nozione di identità sessuale non sarebbe, quindi, limitata ai caratteri sessuali esterni, potendo essere determinata anche da elementi di carattere psicologico e sociale: ne deriva una concezione dell'identità sessuale, «come dato complessivo della personalità, determinato da un insieme di fattori, dei quali deve essere agevolato o ricercato l'equilibrio, privilegiando [...] il o i fattori dominanti» (sentenza n. 161 del 1985).

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come, di fronte a plurime soluzioni interpretative, allorché su nessuna si sia formato un diritto vivente, il giudice abbia l'obbligo di scegliere quale interpretazione intenda seguire. D'altra parte, la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non potrebbe tradursi in una sorta di “tutela”. Ciò sarebbe confermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, che ritiene inammissibili istanze volte ad ottenere un avallo all'interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare, così rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità (sono richiamate le ordinanze n. 28, n. 86, n. 114 e n. 299 del 2006).

In entrambi i giudizi in esame, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, «gli atti andrebbero restituiti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza della questione».

4.2.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nelle quali, dopo avere richiamato i principi affermati nella sentenza n. 221 del 2015, ha insistito affinché la questione sia dichiarata inammissibile e gli atti siano restituiti ai giudici *a quibus* per il riesame della rilevanza.



*Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze di analogo tenore, il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso).

Tale disposizione prevede che «La rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali».

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, poiché la previsione della necessità, ai fini della rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso, dell'intervenuta modificazione dei caratteri sessuali attraverso trattamenti chirurgici altamente invasivi pregiudicherebbe gravemente l'esercizio del diritto fondamentale alla propria identità di genere.

È, inoltre, denunciato il contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., per l'irragionevolezza insita nella subordinazione dell'esercizio di un diritto fondamentale, quale il diritto all'identità sessuale, al requisito della sottoposizione della persona a trattamenti sanitari (chirurgici o ormonali), estremamente invasivi e pericolosi per la salute.

1.1.- Nel dispositivo della prima ordinanza (r.o. n. 174 del 2015) è sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge n. 164 del 1982 «nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazioni dei caratteri sessuali primari della persona istante, mediante intervento chirurgico demolitivo e ricostruttivo».

Con la successiva ordinanza n. 211 del 2015, lo stesso Tribunale ordinario di Trento chiede a questa Corte di accogliere la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione «nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante».

2.- In considerazione della sostanziale coincidenza delle questioni sollevate dal Tribunale rimettente, i giudizi possono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.- In via preliminare, va rilevato che l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, è infondata.

3.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato la questione sarebbe inammissibile, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

3.2.- Il Tribunale ordinario di Trento ritiene, in particolare, che il tenore letterale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982 escluda la possibilità di ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso, anche in assenza della modificazione chirurgica dei caratteri sessuali primari, vale a dire l'apparato genitale, in base al quale, al momento della nascita, si individua il sesso della persona.

Il rimettente è consapevole che l'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) sembrerebbe qualificare il trattamento medico-chirurgico come eventuale, ai fini della rettificazione dell'attribuzione di sesso. A suo avviso, tuttavia, ciò non significa che la stessa sia ottenibile a prescindere dall'adeguamento dei caratteri sessuali primari, bensì soltanto che possano esservi casi concreti nei quali gli stessi siano già modificati (ad esempio, per un intervento già praticato all'estero, ovvero per ragioni congenite).

3.3.- Al riguardo, va ribadito quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, laddove ha ritenuto che «[I]a possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015, in riferimento alla medesima eccezione sollevata in analogo giudizio; nello stesso senso, da ultimo, le sentenze n. 42 del 2017, n. 240, n. 219, n. 95, n. 45 del 2016 e n. 262 del 2015).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982 non è fondata.

4.1.- La possibilità di un'interpretazione della disposizione censurata, rispettosa dei valori costituzionali di libertà e dignità della persona umana, è stata individuata e valorizzata sia dalla giurisprudenza di legittimità, sia da quella costituzionale.



Questa Corte ha, da tempo, riconosciuto che «[l]a legge n. 164 del 1982 si colloca [...] nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale» (sentenza n. 161 del 1985).

In questo ordine di idee si è posta la Corte di cassazione, sezione prima civile, nella sentenza del 20 luglio 2015, n. 15138, nella quale è stata condivisa un'interpretazione costituzionalmente orientata, e conforme alla giurisprudenza della CEDU, dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982, nonché del successivo art. 3 della medesima legge, attualmente confluito nell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011. In questa pronuncia, la Corte nomofilattica ha ritenuto che, per ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso nei registri dello stato civile, non sia obbligatorio l'intervento chirurgico demolitorio o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari.

Invero, si è riconosciuto che l'acquisizione di una nuova identità di genere possa essere il risultato di un processo individuale che non postula la necessità di tale intervento, purché la serietà ed univocità del percorso scelto e la completezza dell'approdo finale siano oggetto di accertamento anche tecnico in sede giudiziale.

4.2.- Più recentemente, con la sentenza n. 221 del 2015, successiva ad entrambe le ordinanze di rimessione, questa Corte ha riconosciuto che la disposizione censurata «costituisce l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrando a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)».

Alla luce di tale evoluzione, che è al tempo stesso culturale e ordinamentale, questa Corte ha, quindi, affermato che «la mancanza di un riferimento testuale alle modalità (chirurgiche, ormonali, ovvero conseguenti ad una situazione congenita), attraverso le quali si realizzi la modificazione, porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali. [...] Il ricorso alla modificazione chirurgica dei caratteri sessuali risulta, quindi, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, ossia laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in particolare in quei casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica. La prevalenza della tutela della salute dell'individuo sulla corrispondenza fra sesso anatomico e sesso anagrafico, porta a ritenere il trattamento chirurgico non quale prerequisite per accedere al procedimento di rettificazione - come prospettato dal rimettente -, ma come possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico».

La possibilità di un'interpretazione della disposizione censurata compatibile con i valori costituzionali porta al rigetto della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali.

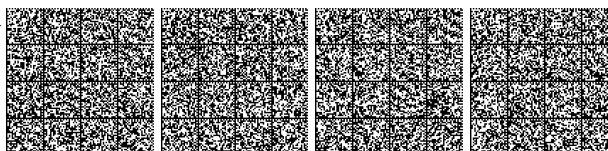
5.- Nell'affermazione del valore nomofilattico della scelta ermeneutica operata in questo senso dalla Corte di cassazione va, pertanto, individuata la soluzione delle incertezze interpretative, peraltro del tutto isolate, richiamate dalla difesa delle parti private.

5.1.- La riconfermata validità di tale interpretazione esclude, altresì, il fondamento delle ulteriori istanze formulate, solo implicitamente, nell'ordinanza iscritta al n. 211 del r.o. 2015 ed espressamente nelle difese delle parti costituite.

In particolare - ancorché le argomentazioni svolte dal rimettente vertano esclusivamente sulla non necessità dell'intervento chirurgico ai fini della rettifica anagrafica - il petitum formulato nel dispositivo di detta ordinanza è volto alla caducazione della previsione relativa alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della parte istante. Con ciò il rimettente appare invocare un intervento più ampio di quello illustrato nelle proprie motivazioni, in quanto volto ad escludere la previsione della necessità delle stesse modificazioni, quali che siano le modalità (chirurgiche, ormonali o congenite) attraverso le quali le stesse siano intervenute.

In questa stessa prospettiva, la difesa delle parti costituite, nelle memorie successive alla sentenza n. 221 del 2015 - della quale riconosce il carattere satisfattivo delle precedenti istanze di tutela - auspica che dagli accertamenti giudiziali prodromici alla rettifica anagrafica sia esclusa, in via generale, la sottoposizione della parte istante a esami medici o psicologici, in quanto potenzialmente invasivi della sfera privata. Tali accertamenti dovrebbero vertere esclusivamente sulla estrinsecazione sociale dell'identità personale e sugli aspetti psichici, comportamentali e fisici che contribuiscono a comporre l'identità di genere.

5.2.- Alla luce dei principi affermati nella sentenza n. 221 del 2015, va ribadito che l'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consente di escludere il requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione. E tuttavia ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorava, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato. Pertanto, in linea di continuità con i principi di cui alla richiamata sentenza, va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione.



In coerenza con quanto affermato nella sentenza richiamata, va ancora una volta rilevato come l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisca senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere. Nel sistema della legge n. 164 del 1982, ciò si realizza attraverso un procedimento giudiziale che garantisce, al contempo, sia il diritto del singolo individuo, sia quelle esigenze di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici.

Il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato, infatti, individuato affidando al giudice, nella valutazione delle insopprimibili peculiarità di ciascun individuo, il compito di accertare la natura e l'entità delle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal Tribunale ordinario di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170180

N. 181

*Sentenza 21 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Autotutela tributaria - Organi competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca - Atti impugnabili davanti alle Commissioni tributarie.**

- Decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656 - art. 2-*quater*, comma 1; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 19, 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, e dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Chieti nel procedimento vertente tra C. C. e l'Agenzia delle entrate, direzione provinciale di Chieti ed altra, con ordinanza del 1° luglio 2016, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

*Ritenuto in fatto*

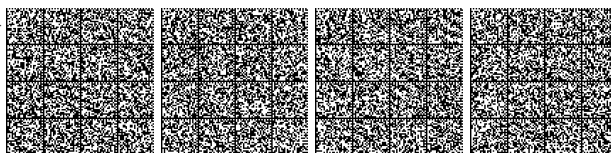
1.- Con ordinanza del 1° luglio 2016, la Commissione tributaria provinciale di Chieti ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, e dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

La prima disposizione stabilisce che «[c]on decreti del Ministro delle finanze sono indicati gli organi dell'Amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati [...]». La seconda elenca gli atti impugnabili davanti alle commissioni tributarie.

Il giudice *a quo* riferisce che le questioni sono state sollevate nell'ambito di un processo instaurato da un contribuente contro il «silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di autotutela» (presentata il 14 febbraio 2013) avente ad oggetto il riesame degli avvisi di accertamento - non impugnati in sede giudiziaria - con cui, in relazione agli anni 2008 e 2009, erano stati rettificati in aumento i redditi professionali da lui dichiarati.

Il rimettente afferma innanzitutto la propria giurisdizione sulla controversia in questione, richiamando un orientamento della Corte di cassazione secondo il quale apparterebbero alla giurisdizione tributaria le controversie «nelle quali si impugni il rifiuto espresso o tacito dell'amministrazione a procedere ad autotutela», alla luce dell'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», che avrebbe attribuito carattere generale alla giurisdizione tributaria. Il giudice *a quo* riferisce anche che la Cassazione ha precisato che «questione altra o diversa da quella di giurisdizione, e di competenza, appunto del giudice tributario, è stabilire se il rifiuto di autotutela sia o meno impugnabile».

Su quest'ultimo punto la Cassazione avrebbe statuito, riferisce il giudice *a quo*, che non esiste un obbligo di pronuncia esplicita dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela e che l'omissione di pronuncia sarebbe inopponibile, «non potendosi configurare un silenzio-rifiuto tacito o implicito ricorribile in sede giurisdizionale».



Secondo il rimettente, tale lacuna di tutela giurisdizionale si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 113 della Costituzione.

Sulla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che, nel caso di specie, gli avvisi di accertamento «sono scaturiti da presunzioni legali relative ex art. 32 del D.P.R. 600/1973 concernenti l'esito delle indagini finanziarie che hanno avuto ad oggetto esclusivamente i prelevamenti ed i versamenti dai conti bancari», e che «il quantum presuntivamente accertato sulla scorta dei prelevamenti è palesemente illegittimo e contra *ius*, per effetto della sentenza n. 228/2014 della Corte costituzionale» con cui è stata dichiarata «l'illegittimità costituzionale [parziale] dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602». Il rimettente precisa poi che, «peraltro, nella fattispecie in esame l'oggetto del sospetto di costituzionalità è limitato all'ammissibilità del silenzio rifiuto tacito o implicito - ovvero alla doverosa, da parte della p.a., adozione di un atto espresso - ed alla sua impugnabilità in sede giurisdizionale».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, «[i]l contrasto con gli articoli 53 e 23 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione», ossia la «[l]esione del principio della capacità contributiva e del principio di ragionevolezza». La capacità contributiva rappresenterebbe un «principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale», da bilanciare con l'interesse fiscale dello Stato in base al criterio di ragionevolezza. Non sarebbe «concepibile un interesse egoistico del Fisco a conservare atti impositivi, ancorché divenuti definitivi, palesemente illegittimi al fine di trarne un profitto sostanzialmente ingiustificato e del tutto svincolato dalla capacità contributiva del contribuente». L'«assoggettamento del contribuente, privo di mezzi di tutela, ad una ingiusta ed illegittima imposizione» si tradurrebbe dunque nella violazione degli articoli 53, 23 e 3 Cost.

Il giudice *a quo* lamenta poi la violazione «del diritto di azione in giudizio e del principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi». Ribadisce che la Cassazione «ha ritenuto insussistente l'obbligo di pronuncia esplicita dell'A.F. sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente, ed inoppugnabile la medesima omissione di pronuncia, non potendosi configurare un silenzio-rifiuto tacito o implicito ricorribile in sede giurisdizionale». Sarebbe dunque «palese il vuoto di tutela giurisdizionale del contribuente sottoposto ad un'imposizione fiscale ingiustificata e lesiva della capacità contributiva del medesimo», con conseguente violazione degli articoli 24 e 113 Cost., dato che il citato art. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994 attribuirebbe al contribuente «una posizione giuridica soggettiva avente consistenza di diritto soggettivo o quanto meno di interesse legittimo».

In terzo luogo, il rimettente denuncia la «[l]esione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione» (art. 97 Cost.). Tali principi rappresenterebbero «il vero fondamento dei poteri di autoannullamento dell'amministrazione finanziaria, specie su atti divenuti definitivi per mancata impugnazione», e non sarebbe conforme a essi «un quadro normativo che consenta all'Amministrazione Finanziaria di rimanere inerte sull'istanza sollecitatoria dell'esercizio dell'autotutela».

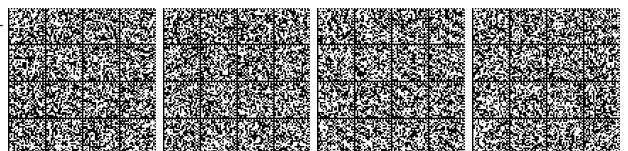
Il giudice *a quo* osserva anche che non è preclusiva la circostanza che gli avvisi di accertamento (oggetto dell'istanza di autotutela) concretino «rapporti esauriti» in relazione alla dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 228 del 2014, in quanto l'esercizio dell'autotutela tributaria «concerne, e può ovviamente avere ad oggetto, anche un atto impositivo inoppugnabile - per non essere stato gravato in sede giurisdizionale - palesemente illegittimo». Anzi, per il rimettente sarebbe «da tenersi in debita considerazione, ai fini dell'autotutela tributaria», l'annullamento delle norme in applicazione delle quali siano state riscosse somme a titolo d'imposta.

Il giudice *a quo* individua le norme sospettate di illegittimità costituzionale nell'art. 2-*quater*, del d.l. n. 564 del 1994, che regola l'autotutela tributaria, e nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, che indica gli atti impugnabili davanti alle commissioni tributarie, menzionando, fra gli altri, il rifiuto tacito della restituzione di tributi ma non il rifiuto tacito di autotutela, e precisando che «[g]li atti diversi da quelli indicati non sono impugnabili autonomamente».

In conclusione, la Commissione tributaria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994, «nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente né l'impugnabilità - da parte di questi - del silenzio tacito su tale istanza», e dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, «nella parte in cui non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo». Vengono invocati tutti i parametri sopra menzionati ma la questione relativa all'art. 97 Cost. riguarda solo l'art. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994.

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 20 dicembre 2016.

L'interveniente osserva che il giudice contesta in sostanza «proprio il fatto che l'Amministrazione abbia la facoltà, e non l'obbligo, di eliminare in tutto o in parte propri provvedimenti che siano palesemente illegittimi», facoltà risultante dalle norme disciplinanti l'autotutela, cioè dall'art. 2-*quater* del d.l. n. 564 del 1994 e dagli artt. 2 e 3 del decreto



ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37 (Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria). Tale scelta legislativa deriverebbe dalla «necessità di contemperare diversi interessi»: quello «pubblico all'acquisizione delle entrate», quello alla «stabilità dei rapporti giuridici» e quello «dei contribuenti a non dover corrispondere imposte in misura superiore alla loro capacità contributiva». Se l'esercizio dell'autotutela costituisse un obbligo anche in relazione ad atti impositivi divenuti definitivi, «verrebbe ad essere compromesso il principio della certezza del diritto, che esige l'osservanza di termini di decadenza sia per l'esercizio del potere impositivo da parte degli uffici finanziari, sia per l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte del contribuente».

La difesa statale sottolinea che, nel caso di specie, a fronte di atti impositivi notificati il 31 luglio 2012, il contribuente non ha intrapreso alcuna azione giurisdizionale e ha presentato istanza di autotutela solo il 14 luglio 2013, per poi dolersi della mancata risposta dell'amministrazione con ricorso promosso il 19 giugno 2015. Sarebbe dunque «irragionevole, oltre che contrario ai principi della certezza del diritto, riconoscere al contribuente un diritto all'annullamento di pretese fiscali, a fronte di atti ormai consolidati e inoppugnabili».

Le disposizioni censurate, come interpretate dalla Cassazione, coniugherebbero dunque ragionevolmente «diverse esigenze, quali la certezza e stabilità dei rapporti giuridici, il diritto di difesa del contribuente, la pronta riscossione dei debiti fiscali, il buon andamento della pubblica Amministrazione e la deflazione del contenzioso».

### *Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria provinciale di Chieti dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, e dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

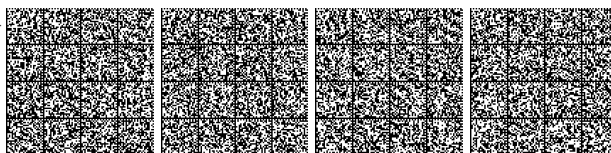
La prima disposizione stabilisce che «[c]on decreti del Ministro delle finanze sono indicati gli organi dell'Amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati [...]». Essa è censurata «nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente né l'impugnabilità - da parte di questi - del silenzio tacito su tale istanza».

L'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, elenca gli atti impugnabili davanti alle commissioni tributarie ed è a sua volta censurato «nella parte in cui non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo».

Ad avviso della rimettente, tali lacune si porrebbero in contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 113 della Costituzione. Sarebbero infatti violati i principi della capacità contributiva e di ragionevolezza (artt. 3 e 53 Cost.), in quanto non sarebbe «concepibile un interesse egoistico del Fisco a conservare atti impositivi, ancorché divenuti definitivi, palesemente illegittimi al fine di trarne un profitto sostanzialmente ingiustificato e del tutto svincolato dalla capacità contributiva del contribuente». Nessun argomento è svolto in relazione all'art. 23 Cost. Sarebbero poi violati gli artt. 24 e 113 Cost. in quanto sarebbe «palese il vuoto di tutela giurisdizionale del contribuente sottoposto ad un'imposizione fiscale ingiustificata e lesiva della capacità contributiva del medesimo». Infine, sarebbero violati i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), perché non sarebbe conforme ad essi «un quadro normativo che consenta all'Amministrazione Finanziaria di rimanere inerte sull'istanza sollecitatoria dell'esercizio dell'autotutela».

2.- Prima di esaminare le questioni sollevate dal giudice *a quo*, è opportuno soffermarsi brevemente sull'istituto dell'autotutela tributaria, oggetto del presente giudizio.

L'annullamento d'ufficio degli atti dell'amministrazione finanziaria ha trovato il suo primo fondamento legislativo generale espresso nell'art. 68, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 287 (Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze). A questa disposizione hanno fatto seguito il censurato art. 2-*quater* del d.l. n. 564 del 1994, che detta, fra le altre, regole sull'individuazione degli organi competenti all'autotutela, sulla definizione dei criteri per il suo esercizio (commi 1, 1-*bis* e 1-*ter*) e sulle ipotesi di annullamento o revoca parziali (commi 1-*sexies*, 1-*septies* e 1-*octies*), e il decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37 (Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria). Ulteriori disposizioni concernenti l'autotutela sono dettate dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» (d'ora in avanti: statuto del contribuente), che, all'art. 7, comma 2, lettera *b*), pre-



scrive che, negli atti dell'amministrazione finanziaria, sia indicata l'autorità presso la quale è possibile promuovere la loro revisione in sede di autotutela, e che, all'art. 13, comma 6, affida al Garante del contribuente il compito di attivare le procedure di autotutela nei confronti degli atti di accertamento e di riscossione notificati al contribuente.

Nella disciplina legislativa e regolamentare dell'autotutela tributaria è previsto, in particolare, che l'amministrazione finanziaria può annullare d'ufficio i propri atti illegittimi o infondati anche in pendenza di giudizio e anche se si tratta di atti non impugnabili (art. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994), e che, in caso di «grave inerzia» dell'ufficio che ha adottato l'atto illegittimo, può intervenire «in via sostitutiva [la] Direzione regionale o compartimentale dalla quale l'ufficio stesso dipende» (art. 1 del d.m. n. 37 del 1997). Il citato regolamento del 1997 individua inoltre espressamente alcuni casi in cui l'amministrazione finanziaria può procedere all'annullamento d'ufficio «senza necessità di istanza di parte» (art. 2) e dispone che nell'esercizio dell'autotutela «è data priorità alle fattispecie di rilevante interesse generale e, fra queste ultime, a quelle per le quali sia in atto o vi sia il rischio di un vasto contenzioso» (art. 3).

L'autotutela tributaria conosce dunque una disciplina articolata e specifica, distinta da quella dell'autotutela amministrativa generale, la quale, si può ricordare, benché oggetto di una lunga e risalente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, è stata prevista legislativamente solo nel 2005 (ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa»), con l'introduzione dell'art. 21-*nonies* nella legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

In ogni caso, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, l'autotutela tributaria - che non si discosta, in questo essenziale aspetto, dall'autotutela nel diritto amministrativo generale - costituisce un potere esercitabile d'ufficio da parte delle Agenzie fiscali sulla base di valutazioni largamente discrezionali, e non uno strumento di protezione del contribuente (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 aprile 2016, n. 7511; Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 20 novembre 2015, n. 23765; Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 12 novembre 2014, n. 24058; Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 giugno 2010, n. 15451; Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 12 maggio 2010, n. 11457; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 luglio 2009, n. 16097; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 marzo 2007, n. 7388; Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 5 febbraio 2002, n. 1547; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 4 ottobre 1996, n. 8685). Il privato può naturalmente sollecitarne l'esercizio, segnalando l'illegittimità degli atti impositivi, ma la segnalazione non trasforma il procedimento officioso e discrezionale in un procedimento ad istanza di parte da concludere con un provvedimento espresso.

Sul carattere non doveroso dell'autotutela tributaria, la ricostruzione della giurisprudenza della Cassazione fornita dal rimettente è dunque corretta: non esiste un dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela e, mancando tale dovere, il silenzio su di essa non equivale ad inadempimento, né, d'altro canto, il silenzio stesso può essere considerato un diniego, in assenza di una norma specifica che così lo qualifichi giuridicamente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 marzo 2007, n. 7388; Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 9 ottobre 2000, n. 13412), con la conseguenza che il silenzio dell'amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela non è contestabile davanti ad alcun giudice.

Si tratta allora di verificare se tale situazione determini un «vuoto di tutela» costituzionalmente illegittimo, come lamentato dal giudice *a quo*.

3.- Come visto, il rimettente censura l'art. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994 e l'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, perché consentono all'amministrazione di mantenere in vita atti impositivi «palesamente illegittimi», che portano a essa «un profitto sostanzialmente ingiustificato e del tutto svincolato dalla capacità contributiva del contribuente», e di «rimanere inerte sull'istanza» di autotutela in ipotesi presentata dal destinatario interessato, con la conseguenza che per quest'ultimo è impossibile contestare il silenzio.

Le censure si fondano sull'idea che l'autotutela costituisca un rimedio di carattere sostanzialmente giustiziale, in quanto tale idoneo a formare oggetto di una pretesa azionabile in sede giurisdizionale, e hanno l'obiettivo di renderne la disciplina coerente con tale funzione, operando una «mutazione genetica» dell'annullamento d'ufficio, da strumento di rivalutazione da parte dell'amministrazione delle proprie decisioni, a strumento di protezione delle aspettative del privato, in modo non dissimile da quanto avviene nel caso dell'annullamento su ricorso.

A differenza di quest'ultimo, tuttavia, l'annullamento d'ufficio non ha funzione giustiziale, costituisce espressione di amministrazione attiva e comporta di regola valutazioni discrezionali, non esauendosi il potere dell'autorità che lo adotta unicamente nella verifica della legittimità dell'atto e nel suo doveroso annullamento se ne riscontra l'illegittimità.

Certamente, l'apprezzamento discrezionale operato in sede di autotutela tributaria presenta tratti particolari per la forza che assume, nel suo contesto, l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi. L'annullamento d'ufficio di atti inoppugnabili per vizi «sostanziali», cioè che hanno condotto l'amministrazione a percepire somme non dovute,





tende infatti a soddisfare ipso jure l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi, che si può considerare una sintesi tra l'interesse fiscale dello Stato-comunità e il principio della capacità contributiva, tutelati dall'art. 53, primo comma, Cost. Queste peculiarità contribuiscono a spiegare anche taluni aspetti della disciplina positiva dell'autotutela tributaria, come ad esempio il compito assegnato al Garante del contribuente di attivare le procedure di autotutela nei confronti degli atti di accertamento e di riscossione notificati al contribuente (art. 13, comma 6, dello Statuto del contribuente) o la possibilità di intervento in via sostitutiva della Direzione regionale o compartimentale in caso di «grave inerzia» dell'ufficio che ha adottato l'atto illegittimo (art. 1 del d.m. n. 37 del 1997).

Anche in un contesto così caratterizzato, tuttavia, nel quale l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto acquista specifica valenza e tende in una certa misura a convergere con quello del contribuente, non va trascurato il fatto che altri interessi possono e devono concorrere nella valutazione amministrativa, e fra essi certamente quello alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico, inevitabilmente compromessa dall'annullamento di un atto inoppugnabile. Tale interesse richiede di essere bilanciato con gli interessi descritti - e con altri eventualmente emergenti nella vicenda concreta sulla quale l'amministrazione tributaria è chiamata a provvedere - secondo il meccanismo proprio della valutazione comparativa. Sicché si conferma in ogni caso, anche in ambito tributario, la natura pienamente discrezionale dell'annullamento d'ufficio.

Questa configurazione dell'autotutela tributaria emerge del resto chiaramente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che afferma il carattere discrezionale dell'autoannullamento tributario e, come visto, sottolinea che esso «non costituisce un mezzo di tutela del contribuente» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 20 febbraio 2015, n. 3442, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 24 maggio 2013, n. 12930, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 29 dicembre 2010, n. 26313; Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 giugno 2010, n. 15451, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 12 maggio 2010, n. 11457, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 luglio 2009, n. 16097).

4.- Passando all'esame dei parametri invocati dal rimettente, la questione relativa agli artt. 3, 23 e 53 Cost. non è fondata.

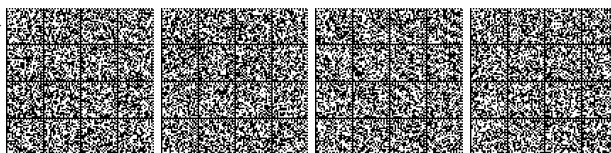
Il giudice *a quo* censura la possibilità per l'amministrazione di respingere «silenziosamente» l'istanza di autotutela e afferma l'irragionevolezza del bilanciamento - realizzato dal legislatore - tra interesse fiscale dello Stato e capacità contributiva.

Prescindendo dalla questione dei limiti di applicabilità, in questa sede, del principio di capacità contributiva, occorre osservare che, nel valutare la ragionevolezza della disciplina legislativa dell'autotutela tributaria, il rimettente non considera l'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici. Se questa Corte affermasse il dovere dell'amministrazione tributaria di pronunciarsi sull'istanza di autotutela, aprirebbe la porta (ammettendo l'esperibilità dell'azione contro il silenzio, con la conseguente affermazione del dovere dell'amministrazione di provvedere e l'eventuale impugnabilità dell'esito del procedimento che ne deriva) alla possibile messa in discussione dell'obbligo tributario consolidato a seguito dell'atto impositivo definitivo. L'autotutela finirebbe quindi per offrire una generalizzata «seconda possibilità» di tutela, dopo la scadenza dei termini per il ricorso contro lo stesso atto impositivo.

Affermare il dovere dell'amministrazione di rispondere all'istanza di autotutela significherebbe, in altri termini, creare una nuova situazione giuridicamente protetta del contribuente, per giunta azionabile *sine die* dall'interessato, il quale potrebbe riattivare in ogni momento il circuito giurisdizionale, superando il principio della definitività del provvedimento amministrativo e della correlata stabilità della regolazione del rapporto che ne costituisce oggetto.

Sulla scia della tradizionale configurazione dell'autotutela amministrativa, le norme censurate - e più in generale la disciplina legislativa dell'annullamento d'ufficio tributario - operano dunque un bilanciamento non irragionevole tra l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi e l'interesse alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico (su cui recentemente sentenza n. 94 del 2017), che sarebbe inevitabilmente sacrificato da una scelta legislativa che imponesse all'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela del contribuente. Di fronte a una tale istanza, alle agenzie fiscali è invece consentito di valutare se attivarsi o meno, senza che la loro eventuale scelta di non provvedere possa essere oggetto di contestazione giurisdizionale da parte dell'istante, non essendo in tale caso il loro potere di provvedere in autotutela diverso da quello esercitabile in ipotesi spontaneamente.

La non irragionevolezza della disciplina esaminata non comporta che siano precluse al legislatore altre possibili scelte. Questa Corte ha già osservato che, «in via di principio, il momento discrezionale del potere della pubblica amministrazione di annullare i propri provvedimenti non gode in sé di una copertura costituzionale» (sentenza n. 75 del 2000). La previsione legislativa di casi di autotutela obbligatoria è dunque possibile, così come l'introduzione di limiti all'esercizio del potere di autoannullamento, ma non può certo dirsi costituzionalmente illegittima, per le ragioni sopra viste, una disciplina generale che escluda il dovere dell'amministrazione e, per quanto qui interessa, delle Agenzie fiscali di pronunciarsi sulle istanze di autotutela.



4.1.- Ugualmente non fondata è la censura relativa all'art. 97 Cost.

Dalla giusta considerazione che la disciplina legislativa del potere di annullamento d'ufficio degli atti divenuti inoppugnabili si fonda (anche) sull'art. 97, secondo comma, Cost., non è corretto inferire la necessità costituzionale della previsione legislativa di un dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela, come prospetta il giudice *a quo*. Al contrario, proprio nel principio di buon andamento espresso nella norma costituzionale citata si radica il vincolo per il legislatore di tenere conto, nella disciplina dell'annullamento d'ufficio, anche dell'interesse pubblico alla stabilità dei rapporti giuridici già definiti dall'amministrazione, con la conseguenza che non irragionevolmente il legislatore stesso ha ritenuto di non prevedere che su eventuali istanze di autotutela l'amministrazione debba necessariamente pronunciarsi.

4.2.- La questione relativa agli artt. 24 e 113 Cost. è strettamente collegata a quelle appena esaminate. Dal momento che l'assenza del dovere di provvedere non è sotto altri profili costituzionalmente illegittima, e non sussiste dunque un interesse giuridicamente protetto a ottenere una decisione amministrativa espressa sull'istanza di autotutela, è escluso che vi sia un «vuoto di tutela». Fermo restando, infatti, che contro il provvedimento dell'amministrazione finanziaria oggetto della richiesta di annullamento d'ufficio l'interessato dispone degli ordinari rimedi di protezione giurisdizionale dei suoi diritti e interessi legittimi, la disciplina legislativa del potere di autotutela tributaria, nella parte in cui non prevede un obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi sulle istanze di annullamento presentate dal contribuente, non lede la garanzia costituzionale del diritto al giudice.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-quater, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, e dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Chieti, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 182

*Sentenza 4 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Industria - Completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA - Modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria.**

- Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) - convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151 - art. 1, comma 1, lett. *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *b*) del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 4-5 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2016 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2016.

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

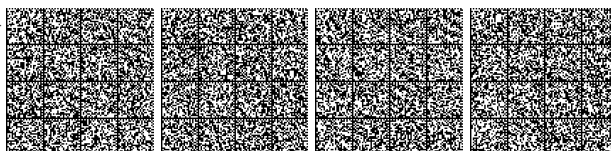
udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 7 ottobre 2016 e iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2016, la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151.

2.- Secondo la ricorrente, la disposizione censurata, nel dettare le modalità di modifica o di integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», adottato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata, anche nella sola forma tenue del parere non vincolante. Tale esclusione comporterebbe violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.



2.1.- La disposizione opererebbe, secondo la Regione, in un ambito caratterizzato da un intreccio di materie: la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.); la materia «tutela della salute», affidata alla competenza concorrente di Stato e Regione (art. 117, terzo comma, Cost.); e la materia «attività produttiva», ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla sfera della potestà residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.). Secondo la giurisprudenza costituzionale, quando una disposizione legislativa interviene su un intreccio di materie e non sia possibile individuare quella prevalente, lo Stato può adottare la menzionata disposizione purché nel rispetto del principio di leale collaborazione e con la previsione di adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata (fra le tante, sono richiamate le sentenze n. 39 del 2013 e n. 62 del 2005). L'aver affidato da parte della disposizione ora censurata la funzione amministrativa di modificare o integrare il predetto Piano al solo organo statale si porrebbe, secondo la ricorrente, in palese violazione degli invocati parametri costituzionali.

La violazione sussisterebbe, secondo la Regione, anche qualora si ritenesse la disposizione censurata incidente sulla sola materia dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato: secondo la giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2009 e n. 88 del 2003), anche in tali casi, quando la legge statale «determin[a] una «forte incidenza» su funzioni di competenza regionale, le attività amministrative attuative di detta legge de[vo]no essere disciplinate nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con la Regione interessata».

2.2.- Il mancato coinvolgimento della Regione interessata contrasterebbe con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, sin dalla sentenza n. 303 del 2003, si è affermato che il principio di sussidiarietà esige «che - quando per ragioni di esercizio unitario sia necessario attribuirle [la funzione amministrativa] a un livello «superiore» - il livello «inferiore» sia messo in condizioni di collaborare con l'esercizio della funzione medesima in un modo tale, ovviamente, da non pregiudicarne la funzionalità».

2.3.- La disposizione censurata sarebbe altresì in violazione, secondo la ricorrente, dell'art. 3 Cost., non ponendo essa una disciplina generale e astratta riguardante la modifica e le integrazioni di tutti i Piani delle misure e delle attività di cui all'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, bensì una disciplina concernente la modifica del contenuto di uno specifico atto amministrativo (il d.P.C.m. 14 marzo 2014) e riguardante uno specifico stabilimento industriale (l'impianto siderurgico ILVA di Taranto). Il differente trattamento tra la procedura per le modifiche o le integrazioni al Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto e quella prevista, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, per tutti gli altri Piani determinerebbe, ad avviso della ricorrente, una discriminazione irragionevole, ridondando tale irragionevolezza sulla violazione delle competenze regionali.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e costituitosi con atto depositato l'11 novembre 2016, chiede che la questione promossa dalla Regione Puglia sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

3.1.- Una prima eccezione di inammissibilità consisterebbe nel rilievo che l'esclusione del parere regionale, ai fini della proposta di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al d.P.C.m. del 14 marzo 2014, è avvenuta, a differenza di quanto ritenuto dalla ricorrente, ad opera non della disposizione impugnata, bensì dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13: quest'ultimo, infatti, nel disporre le procedure di modifica del Piano, richiama i soli commi 5 e 9 dell'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, ove compatibili, escludendo dunque esplicitamente il comma 7 e ogni riferimento al previo parere non vincolante della Regione. L'attuale questione di legittimità costituzionale si configurerebbe, dunque, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, come un aggiramento dei limiti temporali di cui all'art. 127 Cost.

3.2.- Una seconda eccezione di ammissibilità atterrebbe, invece, al diverso profilo della individuazione delle presunte materie lese. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata non interferirebbe né con la materia «tutela della salute», né con la materia «attività produttive», ma involgerebbe quella della «tutela dell'ambiente», di esclusiva competenza legislativa statale. Le eventuali modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, di cui alla disposizione censurata, infatti, sono disposte «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico», così evidenziando, secondo il resistente, la differenza rispetto alla procedura relativa all'adozione del Piano, emanato ai sensi del d.l. n. 61 del 2013, in cui era previsto il coinvolgimento del Ministero della salute. La differenza procedimentale - che giustificherebbe la riconducibilità della disposizione censurata alla sola materia della «tutela dell'ambiente» - starebbe nel fatto che la procedura da essa prevista avrebbe a oggetto «esclusivamente le eventuali modifiche o integrazioni alle prescrizioni per la tutela dell'ambiente del Piano originario, che il nuovo individuato gestore, aggiudicatario della procedura di vendita, riterrà necessari per l'esercizio degli impianti dello stabilimento siderurgico nel nuovo assetto produttivo, ivi compresi





eventuali nuovi titoli autorizzativi». A ulteriore conforto della differenza, lo Stato resistente evidenzia che, in base alla stessa disposizione censurata, eventuali modifiche o integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato» e deve essere garantito «il pieno rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea».

3.3.- L'Avvocatura generale dello Stato chiede che, qualora la questione sia ritenuta ammissibile, ne sia comunque dichiarata la non fondatezza. A differenza di quanto affermato dalla ricorrente, infatti, nel caso di specie, sarebbe possibile individuare nella «tutela dell'ambiente» la materia dotata del carattere di prevalenza, con la conseguenza che la disciplina statale rappresenta, secondo la giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 235, n. 61 e n. 12 del 2009), un limite alle discipline che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza. La giurisprudenza costituzionale che qualifica l'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto idoneo, in quanto tale, a investire altre materie che ben possono essere di competenza concorrente regionale (sono richiamate le sentenze n. 214 del 2005, n. 259 del 2004, n. 96 del 2003, n. 407 del 2002), consentirebbe inoltre di escludere la pretesa lesione del principio di leale collaborazione: trattandosi di una sorta di materia «trasversale», spetterebbe allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

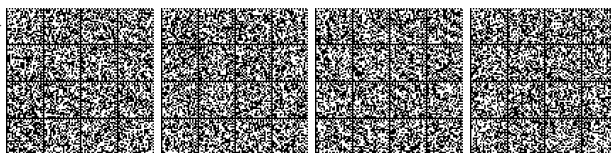
L'Avvocatura generale dello Stato osserva, inoltre, che nel caso di specie lo Stato ha agito attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà verticale nell'esercizio delle funzioni amministrative, in virtù dell'art. 118 Cost., essendo previsto - a differenza di quanto ritenuto dalla Regione ricorrente - un procedimento che assicura la partecipazione anche della Regione Puglia: essa, infatti, può, insieme agli altri soggetti interessati, «interloquire nella fase di consultazione pubblica avente ad oggetto l'eventuale domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano» (secondo quanto prevedrebbe il comma 8.1 del novellato art. 1 del d.l. n. 191 del 2015); e può partecipare al tavolo di coordinamento Stato-Regione, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di facilitare lo scambio di informazioni tra le amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano, ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni (secondo quanto prevedrebbe il comma 8.2-bis dello stesso art. 1). Tali commi, modificativi del previgente art. 1, comma 8, del d.l. n. 191 del 2015, assicurerebbero dunque, secondo il resistente, le garanzie partecipative della Regione Puglia, così contemperando le esigenze sottese all'esercizio unitario della funzione amministrativa con il principio di leale collaborazione.

3.4.- Altresì infondata sarebbe la pretesa lesione dell'art. 3 Cost., non presentando la disposizione censurata i caratteri della legge-provvedimento: essa, infatti, non avrebbe un contenuto particolare e concreto e non produrrebbe effetti direttamente nei confronti di destinatari particolari o di numero limitato (è richiamata la sentenza n. 72 del 2015). Infine essa, pur prevedendo per lo stabilimento ILVA di Taranto un procedimento *ad hoc*, risulterebbe ad ogni modo ragionevole e proporzionata in relazione ai fini dalla stessa perseguiti.

4.- Con memoria depositata il 12 giugno 2017, la Regione Puglia chiede che le due eccezioni di inammissibilità della questione avanzate dall'Avvocatura generale dello Stato siano dichiarate infondate. La prima - secondo la quale la disposizione censurata non avrebbe innovato l'ordinamento previgente in relazione al coinvolgimento della Regione nella procedura per la modifica del Piano, essendo tale coinvolgimento già stato escluso con il previgente d.l. n. 191 del 2015 - perché la disposizione impugnata nel presente giudizio non si sarebbe limitata a modificare parzialmente la previsione previgente, ma l'avrebbe interamente sostituita, divenendo dunque suscettibile di autonoma impugnazione. La seconda - secondo la quale la Regione non avrebbe correttamente individuato la materia, dato che la disposizione oggetto del presente giudizio dovrebbe riferirsi alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - in quanto tali considerazioni inerirebbero già al merito della questione e non alla sua ammissibilità. La Regione Puglia insiste poi nel merito sulle argomentazioni, già formulate nel ricorso, a sostegno della fondatezza della questione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 7 ottobre 2016 e iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2016, la Regione Puglia ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.



1.1.- Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio delle imprese di interesse strategico), avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata. Differentemente da quanto avvenuto per l'approvazione del suddetto Piano, nella cui procedura era prevista l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione (comma 7 dell'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), nella nuova procedura di modifica o integrazione allo stesso non si fa riferimento ad alcun parere, neanche nella sua forma più tenue. Tale mancato coinvolgimento determinerebbe la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., per lesione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e della competenza regionale in materia di «attività produttiva», 118, primo e secondo comma, Cost., per lesione del principio di sussidiarietà, nonché del principio di leale collaborazione.

1.2.- La mancata previsione del coinvolgimento della Regione Puglia determinerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, una irragionevole discriminazione tra la procedura per la modifica o la integrazione del Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto e quella prevista, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, per tutti gli altri Piani. Una discriminazione la cui irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle stesse competenze regionali.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, avanza due eccezioni di inammissibilità, che devono essere preliminarmente valutate.

2.1.- Con una prima eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il ricorso si configura come un aggiramento dei limiti temporali di cui all'art. 127 Cost., poiché la lesione lamentata dalla Regione ricorrente si sarebbe generata a opera non della disposizione ora censurata, bensì dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13: quest'ultimo, infatti, nel disporre le procedure di modifica o integrazione del Piano adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, richiama i soli commi 5 e 9 dell'art. 1, del d.l. n. 61 del 2013, ove compatibili, escludendo dunque esplicitamente il comma 7 che prevedeva il previo parere non vincolante della Regione in vista della approvazione del piano stesso.

L'eccezione non può essere accolta, giacché l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016). Se è vero che la lesione lamentata dalla Regione ricorrente poteva essere riferita già al precedente d.l. n. 191 del 2015, il cui art. 1, comma 8, non faceva riferimento alcuno alla acquisizione del parere della Regione interessata, la mancata impugnazione a suo tempo di tale disposizione non rileva ai fini dell'ammissibilità del presente giudizio, poiché la disposizione censurata - che peraltro presenta contenuti di novità rispetto alla disposizione modificata - ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione.

2.2.- Con la seconda eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la disciplina censurata non interferisce né con la materia concorrente della «tutela della salute», né con la competenza in materia di «attività produttive», ma interessa esclusivamente quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale eccezione riguarda il problema della individuazione della materia nel cui ambito ricondurre la disposizione censurata. Un profilo che attiene non alla fase della ammissibilità della questione, bensì a quella del merito. Pertanto, anche questa seconda eccezione di inammissibilità deve essere respinta.

3.- Nel merito, le questioni aventi a oggetto l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016 non sono fondate.

3.1.- È necessario procedere a una preliminare ricostruzione del contesto riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto, anche al fine di una corretta collocazione delle disposizioni impuginate negli appropriati ambiti materiali ai sensi dell'art. 117 Cost.

Il decreto-legge n. 98 del 2016 costituisce l'ultimo tassello di una successione normativa che, sin dal 2012, ha interessato lo stabilimento ILVA di Taranto.

Qualificata «stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 3, comma 1, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231), l'azienda ILVA è stata sottoposta a procedure che hanno permesso la prosecuzione della sua attività produttiva, pur se essa «abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata della autorizzazione integrata ambientale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013): prima è stata sottoposta alla vigilanza di un Garante (art. 3, commi 4 e 6, del d.l. n. 207 del 2012); poi, a quella di un Commissario straordinario (art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), al fine di consentire la continuità aziendale e al tempo assicurare l'esecuzione degli interventi necessari per il rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA).



Contestualmente al commissario straordinario, è stato nominato - dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico - un comitato di tre esperti (art. 1, comma 5, del d.l. n. 61 del 2013), incaricato di predisporre e proporre al Ministro il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA. Il Piano è stato approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, secondo la procedura prevista dal comma 7 dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 61 del 2013.

In virtù del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, lo stabilimento di Taranto è stato assoggettato alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Solo nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ILVA, con il d.l. n. 191 del 2015 e con il d.l. n. 98 del 2016, il cui art. 1, comma 1, lettera *b*), è oggetto della attuale questione di legittimità costituzionale.

3.2.- Come si evince dalla ricostruita successione normativa, gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati da una medesima *ratio*, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui. Questa pluralità di beni e interessi costituzionali coinvolti era già stata rilevata da questa Corte con riferimento al decreto-legge n. 207 del 2012, la cui *ratio* è stata individuata «nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (sentenza n. 85 del 2013).

4.- La disciplina ora censurata, riguardante una situazione grave ed eccezionale, si inserisce in questa cornice costituzionale che impone alle istituzioni di tenere in considerazione l'esigenza di garantire la continuità produttiva di ILVA, scongiurando una crisi occupazionale, «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe» (sentenza n. 85 del 2013).

Al fine di accelerare il procedimento di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria, la disposizione censurata, modificando il precedente d.l. n. 191 del 2015, ha introdotto un nuovo e più articolato procedimento di aggiudicazione, idoneo ad assicurare «priorità alla valutazione dei profili ambientali delle offerte» (come risulta dal preambolo al decreto stesso).

La nuova disciplina distingue la fase della valutazione degli interventi di modifica o integrazione al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria da quella della loro autorizzazione, prevedendo, in particolare, che i primi debbano essere valutati da un comitato di esperti, prima che sia individuato l'aggiudicatario (art. 1, comma 8, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016). La fase di autorizzazione dei nuovi interventi è, invece, successiva all'individuazione dell'aggiudicatario: quest'ultimo, infatti, «in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria [...], sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva» (art. 1, comma 8.1, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

5.- La Regione Puglia lamenta il fatto che le modifiche o le integrazioni al Piano possano avvenire senza che sia sentita la Regione interessata, neppure nella forma tenue del parere non vincolante.

Invero, la disciplina vigente consente alla Regione di esprimersi sulle variazioni del Piano ambientale, in vari momenti della procedura e secondo diverse modalità.

Anzitutto, la nuova procedura di individuazione dell'aggiudicatario prevede, come si è detto, che la valutazione sulle richieste di modifica o integrazione al Piano proposte dagli offerenti sia affidata a un comitato di esperti, il quale «si avvale della struttura commissariale di ILVA, del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e può avvalersi delle altre amministrazioni interessate» (art. 1, comma 8.2, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

Inoltre, la domanda di autorizzazione presentata dall'aggiudicatario «è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni» e di tale disponibilità è dato «tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale» (art. 1, comma 8.1, già citato).



Tale forma di partecipazione è aperta, ovviamente, a un'ampia platea di soggetti e in questa sede anche la Regione, portatrice di un interesse qualificato in tale ambito, è messa in grado di esprimere le proprie autorevoli osservazioni. Sugli esiti della consultazione è effettuata poi, dal medesimo comitato di esperti, un'istruttoria, «predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute» (art. 1, comma 8.1).

Le modifiche o le integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014» (art. 1, comma 8.1), che era stato adottato previo parere della Regione.

Infine, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di «un coordinamento tra la regione Puglia, i Ministeri competenti e i comuni interessati con lo scopo di facilitare lo scambio di informazioni tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano [...], ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni» (art. 1, comma 8.2-*bis*, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 98 del 2016). Anche la fase di attuazione, dunque, è configurata come un'attività dinamica, e non meramente esecutiva, nel cui ambito la voce della Regione ha modo di essere debitamente tenuta in considerazione.

Il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta dunque varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente e che la stessa non esita a definire come “tenue” forma di leale collaborazione.

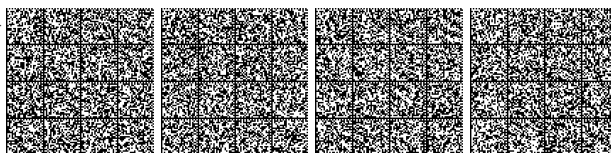
La procedura introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 98 del 2016 risponde a esigenze di accelerazione, rese doverose dalla peculiarità e dalla gravità della situazione creatasi a Taranto e concretizzatesi nell'anticipazione della fase della valutazione delle eventuali modifiche o integrazioni al Piano del 14 marzo 2014 al momento della selezione dei soggetti offerenti. Ma, al contempo, predispone diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti «diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005).

6.- Gli stessi percorsi argomentativi appena delineati inducono a ritenere altresì non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La Regione Puglia lamenta che la nuova procedura, operando non in termini generali e astratti per la modifica o le integrazioni di tutti i Piani delle misure e delle attività di cui all'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, bensì per il solo Piano approvato con d.P.C.m. 14 marzo 2014 e riguardante uno specifico stabilimento industriale (l'impianto siderurgico ILVA di Taranto), introdurrebbe una discriminazione irragionevole e che tale irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle competenze regionali.

Come la giurisprudenza di questa Corte ha già evidenziato, le leggi provvedimento - cui la disciplina censurata può ascrivere - non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale, ma devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010). La loro legittimità costituzionale va «valutata in relazione al loro specifico contenuto» (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009)», attraverso l'individuazione «[de]gli interessi oggetto di tutela e [del]la *ratio* della norma [...] desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

La natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende che hanno riguardato lo stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure *ad hoc*, come del resto già era avvenuto nel passato e come ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 85 del 2013. Alla luce di tali considerazioni, la nuova procedura di modifica e integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, non appare priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria.





PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170182

N. 183

*Sentenza 4 - 13 luglio 2017*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Segreto di Stato - Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia a carico di Nicolò Pollari, già direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare, e Pio Pompa, collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio all'epoca dei fatti, per il reato di peculato aggravato continuato.**

- Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia del 16 luglio 2015.

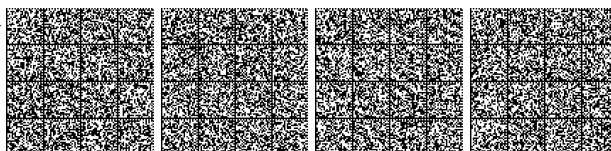
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia del 16 luglio 2015, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-17 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 9 novembre 2016 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri 2015, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 31 agosto 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per violazione degli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione, in relazione agli artt. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), 39, 40 (che ha sostituito l'art. 202 del codice di procedura penale) e 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato, di cui al capo *A*) dell'imputazione, formulata nell'ambito del procedimento penale n. 02/15 R.G. Dib. e n. 5970/09 R.G. P.M., pendente davanti al Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale.

1.1.- Il ricorrente riferisce che la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia aveva proceduto ad indagini preliminari nei confronti di Nicolò Pollari, già direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) dal 15 ottobre 2001, e di Pio Pompa, consulente dal novembre 2001 e quindi dipendente del medesimo Servizio dal dicembre 2004 al dicembre 2006, quale direttore di sezione addetto all'ufficio del direttore. In base all'ipotesi accusatoria, i due indagati si sarebbero resi responsabili, in concorso tra loro, del delitto di peculato aggravato continuato (artt. 314, 81, secondo comma, 61, numero 2, e 110 del codice penale), per essersi appropriati ed aver fatto uso, tra l'estate del 2001 e il luglio del 2006, di somme e di risorse umane e materiali del SISMI, utilizzandoli per scopi estranei a quelli istituzionali del Servizio. In particolare, il Pompa - su richiesta o, comunque sia, con l'approvazione del Pollari - avrebbe svolto attività dirette a raccogliere ed elaborare informazioni sulle opinioni politiche, i contatti e le iniziative di magistrati, funzionari dello Stato, giornalisti e parlamentari, di associazioni di magistrati, anche europei, di giornalisti, di parlamentari e di movimenti sindacali, acquisendo, tra l'altro, informazioni sulle indagini in corso presso la Procura della Repubblica di Milano per il sequestro di Abu Omar a mezzo del giornalista Renato Farina, al quale sarebbe stato versato un compenso di almeno 30.000 euro; con l'aggravante di aver agito al fine di commettere o di far commettere a terzi diffamazioni, calunnie e abusi di ufficio (capo *A* dell'imputazione).

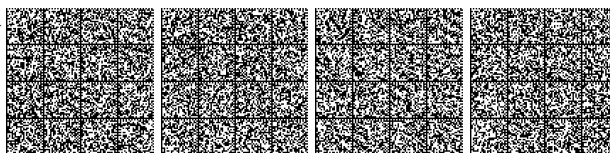
Ai medesimi Pollari e Pompa era contestato, inoltre, di aver preso cognizione, nelle suindicate qualità, della corrispondenza elettronica circolante all'interno della lista chiusa dei destinatari delle comunicazioni dell'associazione MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés), commettendo, in tal modo, il reato di violazione di corrispondenza aggravata continuata (artt. 616, primo comma, 81, secondo comma, 61, numero 9, e 110 cod. pen.); fatto accertato in Roma il 5 luglio 2006 (capo *B* dell'imputazione).

Entrambi gli indagati, con memorie depositate in vista dell'interrogatorio di cui all'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., avevano eccepito che, per difendersi dalle accuse loro mosse, avrebbero dovuto rivelare notizie coperte da segreto di Stato, in quanto inerenti agli «interna corporis» del SISMI.

A fronte di ciò, il pubblico ministero, con note del 27 ottobre e del 19 novembre 2009, aveva chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 124 del 2007, di confermare l'esistenza del segreto di Stato riguardo a quattro circostanze, ritenute essenziali per la definizione del procedimento.

Con note del 3 e del 22 dicembre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva confermato il segreto di Stato in ordine a tutti i punti indicati dal pubblico ministero e, in particolare, con riguardo a «modi e forme dirette e indirette di finanziamento per la gestione da parte di Pio Pompa della sede [del] SISMI di via Nazionale, 230 in Roma, allorché il Servizio era diretto da Nicolò Pollari», e quanto a «modi e forme di retribuzione, diretta o indiretta, di Pio Pompa e Jenny Tontodimamma, collaboratori prima e dipendenti poi del SISMI, diretto da Nicolò Pollari».

A seguito della richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero il 29 dicembre 2009, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Perugia aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alle predette note del 3 e del 22 dicembre 2009, di conferma del segreto di Stato.



Il conflitto era stato deciso dalla Corte con sentenza n. 40 del 2012, nel senso della spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di emettere le note in questione.

Con sentenza del 1° febbraio 2013, il Giudice dell'udienza preliminare aveva dichiarato, quindi, il non luogo a procedere nei confronti degli imputati in ordine al reato di peculato, per l'esistenza del segreto di Stato, e in ordine al reato di violazione di corrispondenza, perché estinto per prescrizione.

In accoglimento del ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia e dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Perugia, la Corte di cassazione, con sentenza 13 novembre 2014-13 gennaio 2015, n. 1198, aveva annullato con rinvio la decisione, limitatamente alla statuizione relativa al delitto di peculato. Il giudice di legittimità aveva censurato, in specie, la mancanza, nella sentenza impugnata, di qualsiasi delucidazione in ordine alle ragioni per le quali, ai fini dell'accertamento del predetto delitto, non sarebbe stata sufficiente la dimostrazione dell'origine pubblica delle risorse impiegate in attività non istituzionali: origine pubblica che sembrava essere stata riconosciuta dal Giudice dell'udienza preliminare.

Tornato il processo davanti a quest'ultimo, l'imputato Nicolò Pollari aveva ulteriormente opposto l'esistenza del segreto di Stato in ordine ai seguenti fatti e temi di prova:

a) Se la sede di via Nazionale a Roma fosse una sede del SISMI o di altro soggetto pubblico o privato: se fosse finanziata con risorse "pubbliche" ovvero con risorse "non pubbliche" e da quale soggetto;

b) se la sede di Via Nazionale a Roma fosse finanziata dallo Stato o da altro ente pubblico italiano o straniero;

c) se la sede di Via Nazionale a Roma fosse finanziata da un soggetto italiano privato o straniero;

d) sulla funzione della sede di Via Nazionale a Roma, sulle persone che lì operavano e la usavano e sulle attività ivi espletate;

e) se la sede di Via Nazionale a Roma fosse una sede operativa del SISMI oppure fosse una sede operativa di altri soggetti italiani o stranieri ovvero di privati;

f) se, dunque, la sede di Via Nazionale a Roma sia mai stata finanziata con erogazioni iscritte nel bilancio dello Stato o altro ente pubblico o in qualche modo riconducibile a tali bilanci;

g) se, inoltre, la sede di via Nazionale a Roma fosse un sito riferibile a privati o a soggetti stranieri, finanziato con risorse private o straniere;

h) se le somme asseritamente erogate da Pompa Pio a Farina Renato fossero di origine pubblica o privata o connesse ad operazioni di intelligence autorizzate dal Governo;

i) il nome del soggetto, persona fisica o giuridica, pubblica o privata, erogatore e titolare delle somme asseritamente versate al Farina, nonché il nome di colui che avrebbe amministrato e concretamente disposto di tali somme e infine chi possa aver materialmente consegnate al Farina e chi sia il destinatario finale di tali somme;

j) se tali somme siano state prelevate dal bilancio dello Stato, di altro ente pubblico o dello stesso SISMI, ovvero provengano da soggetti terzi diversi o da soggetti estranei alla P.A.;

k) se tali somme siano state erogate e pagate da un soggetto italiano o straniero;

l) sulla finalità sottesa a tali erogazioni e sul beneficiario delle relative somme;

m) se tali erogazioni siano state effettuate, a titolo di rimborso spese, in relazione a specifiche operazioni autorizzate dal Governo in cui sia stato in alcun modo coinvolto Renato Farina: su chi possa aver interessato, al riguardo, il Farina e sulle ragioni di tale interessamento verso la sua persona;

n) sulla natura e sull'oggetto di tali operazioni. Sugli Organi che le avevano richieste, disposte e/o autorizzate;

o) se tali operazioni attenessero ad accertamenti ed indagini relativi alla cattura e/o all'omicidio di ostaggi italiani in Iraq od al reperimento di documentazione da produrre, in proposito, ad Autorità italiane competenti. Se tali operazioni inoltre riguardassero il periodo in cui sono state condotte operazioni politico/militari in Iraq ed in riferimento alla presenza italiana e/o di italiani in quel paese, al tempo della c.d. "seconda guerra del golfo".

Il Giudice dell'udienza preliminare, con nota del 4 maggio 2015, aveva quindi informato il Presidente del Consiglio dei ministri della nuova opposizione del segreto di Stato, chiedendo la conferma della sua esistenza.

In risposta all'interpello, il Presidente del Consiglio dei ministri, con nota del 4 giugno 2015, aveva rappresentato che i fatti e i temi di prova in esso indicati risultavano «compresi nella sfera di efficacia di segreti di Stato già vigenti, in ragione di determinazioni di apposizione o di conferma adottate in passato dai [suoi] predecessori».

Ciò nonostante, nel corso dell'udienza preliminare del 16 luglio 2015, il pubblico ministero aveva concluso insistendo nel chiedere il rinvio a giudizio degli imputati per il delitto di peculato, sul presupposto della piena utilizzabilità degli elementi di prova presenti in atti (documenti e prove dichiarative), dai quali risulterebbe un rapporto diretto tra il Pompa e il Pollari in ordine all'attività svolta da quest'ultimo mediante l'utilizzazione di risorse umane, finanziarie e



materiali del SISMI (e, in particolare, della sede di Via Nazionale, che si asserisce gestita dal Pompa). Alla luce della trascrizione della fonoregistrazione dell'udienza, la tesi del pubblico ministero si baserebbe sull'assunto che il rapporto in questione non sarebbe affatto coperto da segreto di Stato.

1.2- Ad avviso del ricorrente, la richiesta di rinvio a giudizio degli imputati risulterebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di tutela del segreto di Stato.

Il conflitto sarebbe senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo, dovendo reputarsi pacifiche, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sia la legittimazione attiva del ricorrente, quale potere dello Stato abilitato a difendere la predetta sfera di attribuzioni; sia la legittimazione passiva della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, quale organo competente a manifestare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, in quanto direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 112 Cost., e dunque gravato dell'obbligo di esercitare l'azione penale e le attività di indagine a questa finalizzate.

Eguale indubbia risulterebbe l'ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo. Il ricorso sarebbe volto, infatti, a salvaguardare l'integrità delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio dell'attività politica volta alla tutela della sicurezza dello Stato, concretatasi, nella specie, nella conferma del segreto di Stato su tutti i fatti e temi di prova indicati nell'atto di interpello del Giudice dell'udienza preliminare: attribuzioni che risulterebbero lese dalla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero, in quanto basata sull'utilizzazione di elementi di prova coperti da segreto.

Quanto al merito, il ricorrente rammenta come la Corte costituzionale abbia costantemente fondato, fin dalla sentenza n. 86 del 1977, la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto di Stato sulla sua preordinazione alla tutela dei supremi valori dell'esistenza, dell'integrità e dell'essenza dello Stato democratico: valori posti al vertice di quelli cui poggia la *salus rei publicae* e, dunque, idonei a giustificare la resistenza di tale presidio rispetto ad altri interessi, pur costituzionalmente tutelati, quali quelli connessi all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nella medesima fondamentale sentenza dianzi citata, la Corte ha individuato, altresì, nel Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo responsabile della politica generale del Governo ai sensi dell'art. 95 Cost., il titolare del potere di segretezza: potere di natura squisitamente politica, il cui esercizio soggiace all'esclusivo controllo del Parlamento, dinanzi al quale il Governo è politicamente responsabile (art. 94 Cost.).

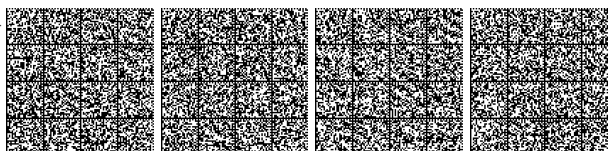
Il Parlamento italiano, dapprima con la legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) e, quindi, con la legge n. 124 del 2007, ha disciplinato la materia facendo puntuale applicazione delle indicazioni della Corte.

In particolare, l'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge n. 124 del 2007, demanda al Presidente del Consiglio dei ministri l'apposizione e la tutela del segreto di Stato, nonché la sua conferma. L'art. 39 delimita l'area degli atti, dei documenti, delle notizie e delle attività coperti da segreto. Il successivo art. 40, sostituendo l'art. 202 cod. proc. pen., disciplina la tutela del segreto sul versante processuale penale, imponendo ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio di astenersi dal deporre su fatti coperti da segreto di Stato (comma 1); facendo obbligo all'autorità giudiziaria dinanzi alla quale venga opposto, da parte di un testimone, un segreto di Stato di informarne il Presidente del Consiglio dei ministri, sospendendo ogni iniziativa volta all'acquisizione della notizia oggetto del segreto (comma 2); regolando la procedura volta all'acquisizione della conferma del segreto e le conseguenze della conferma, nel senso di prevedere che, laddove la conoscenza di quanto coperto dal segreto sia essenziale per la definizione del processo, il giudice deve dichiarare non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, e consentendo comunque all'autorità giudiziaria di procedere in base ad elementi autonomi dagli atti, documenti e cose coperti da segreto (commi 3, 4, 5 e 6).

L'art. 41 vieta, a sua volta, ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto di Stato, ribadendo l'obbligo dell'autorità giudiziaria, dinanzi alla quale, nel corso di un processo penale, sia opposto il segreto di Stato, di informarne il Presidente del Consiglio dei ministri (comma 1), e regolando in modo similare la richiesta di conferma e le conseguenze di quest'ultima, in particolare quanto all'inibizione, per l'autorità giudiziaria, di acquisire e utilizzare, anche indirettamente, le notizie coperte da segreto (commi 3, 5 e 6).

Alla luce di tale quadro normativo, l'illegittimità della richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica di Perugia risulterebbe evidente.

Il segreto di Stato opposto dall'imputato Pollari ha infatti ad oggetto, tra l'altro, la funzione della sede di via Nazionale in Roma, le persone che vi operavano o la usavano e le attività ivi espletate. Avendo il Presidente del Consiglio dei ministri confermato l'esistenza del segreto su tutte le circostanze indicate nel predetto atto di interpello, apparirebbe chiara l'infondatezza dell'assunto del pubblico ministero, secondo il quale il rapporto diretto tra gli imputati Pollari e Pompa, riguardo alle attività che il Pompa avrebbe compiuto utilizzando risorse del SISMI - e, in particolare, la sede di via Nazionale - non sarebbe coperto da segreto: trattandosi, al contrario, di circostanza agevolmente riconducibile al tema di prova di cui alla lettera *f*) dell'atto di interpello.





L'utilizzazione, da parte del pubblico ministero, degli elementi di prova concernenti il suddetto rapporto si risolverebbe, quindi, in una inammissibile sostituzione dell'autorità giudiziaria all'autorità politica nella concreta determinazione di ciò che costituisce oggetto del segreto di Stato in relazione alla vicenda processuale in questione, ponendosi, altresì, in aperto contrasto con il ricordato divieto di acquisizione e utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto, sancito dall'art. 41, comma 5, della legge n. 124 del 2007.

Il ricorrente chiede, pertanto, alla Corte di dichiarare che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia chiedere il rinvio a giudizio degli imputati per il reato di peculato aggravato continuato, di cui al capo A) dell'imputazione, sulla base degli elementi di prova presenti in atti concernenti il rapporto diretto tra gli imputati Pollari e Pompa in relazione all'attività ascritta a quest'ultimo, e, conseguentemente, di annullare detta richiesta.

2.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 217 del 2016 e poi nuovamente depositato dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cancelleria della Corte, con la prova della rituale notifica, il 9 novembre 2016.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia non si è costituita.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato, di cui al capo A) dell'imputazione, formulata nell'ambito del procedimento penale n. 02/15 R.G. Dib. e n. 5970/09 R.G. P.M., pendente davanti al Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale.

2.- Giova preliminarmente riepilogare, nei suoi termini essenziali, la vicenda che ha dato origine al conflitto, quale emerge dalle deduzioni e dalle produzioni documentali del ricorrente, nonché dalla ricostruzione già operata da questa Corte nella sentenza n. 40 del 2012, richiamata dal ricorrente stesso.

Alla base della vicenda vi è la perquisizione e il conseguente sequestro di documenti, effettuati il 5 luglio 2006 su disposizione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano nell'ambito delle indagini relative al sequestro di persona in danno di Osama Mustafa Nasr (alias Abu Omar), presso uno stabile di Via Nazionale in Roma, individuato come una sede del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI).

La perquisizione portava alla scoperta di un'attività di raccolta e di elaborazione di informazioni sulle iniziative, sui contatti e sugli orientamenti politici di magistrati, funzionari statali, giornalisti e parlamentari, nonché sulle iniziative di movimenti sindacali e associazioni di magistrati, finalizzata, secondo gli inquirenti, a consentire campagne di discredito nei confronti di soggetti considerati "ostili" alla maggioranza di governo dell'epoca.

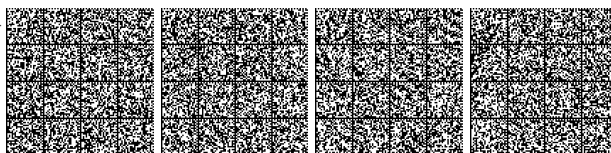
Su tale presupposto, la Procura della Repubblica di Perugia procedeva ad indagini preliminari nei confronti dell'ex direttore del SISMI Nicolò Pollari e di Pio Pompa, già collaboratore e poi dipendente del Servizio, identificato come gestore della sede di Via Nazionale, in relazione a due ipotesi di reato.

Agli indagati veniva addebitato, in primo luogo, il delitto di peculato aggravato continuato, per essersi avvalsi, in concorso tra loro, di somme e di risorse umane e materiali del SISMI per scopi estranei a quelli istituzionali del Servizio, quale l'anzidetta attività di "dossieraggio", acquisendo anche informazioni sulle indagini in corso a Milano sul sequestro Abu Omar a mezzo del giornalista Renato Farina, dietro versamento di un compenso di almeno 30.000 euro.

Ai due indagati era contestato, altresì, il reato di violazione di corrispondenza aggravata continuata, per aver preso cognizione, in concorso tra loro, della corrispondenza informatica interna all'associazione Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL).

In sede di interrogatorio, entrambi gli indagati opponevano, tuttavia, che, per difendersi compiutamente dalle accuse loro mosse, avrebbero dovuto rivelare notizie coperte da segreto di Stato, in quanto inerenti agli «interna corporis» del Servizio.

Di fronte a ciò, il pubblico ministero chiedeva al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), di confermare l'esistenza del segreto di Stato riguardo a quattro circostanze, la cui conoscenza era ritenuta essenziale per la definizione del procedimento: conferma che interveniva - nei termini che si accenneranno subito appresso - con note del 3 e 22 dicembre 2009.



Ritenendo che gli elementi acquisiti e non coperti da segreto fossero idonei, comunque sia, a sostenere l'accusa in giudizio, il pubblico ministero formulava, il 29 dicembre 2009, richiesta di rinvio a giudizio degli imputati.

Investito della richiesta, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Perugia sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alle predette note di conferma del segreto: conflitto che veniva deciso da questa Corte con la sentenza n. 40 del 2012, nel senso della spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di emetterle.

Nell'occasione, questa Corte escludeva, tra l'altro, che costituisse motivo di illegittimità degli atti censurati il denunciato difetto di sintonia tra il tenore della conferma del segreto e quello dell'atto di interpello: vale a dire il fatto che - di fronte alla richiesta di confermare il segreto di Stato riguardo al "se" il SISMI avesse finanziato la sede di Via Nazionale e retribuito il Pompa e altra persona - il Presidente del Consiglio dei ministri avesse confermato invece il segreto in relazione a «modi e forme» dei finanziamenti e delle retribuzioni. Posto, infatti, che l'interpello, per i termini in cui era formulato, appariva riferibile tanto all'esistenza dei finanziamenti e delle retribuzioni, quanto alle relative modalità, la circostanza che il Capo dell'esecutivo avesse confermato il segreto «sul quomodo, e non anche sull'an», comportava semplicemente «che solo in rapporto al primo operi lo "sbarramento" all'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria conseguente alla conferma».

Di seguito alla pronuncia di questa Corte, il Giudice dell'udienza preliminare, con sentenza del 1° febbraio 2013, dichiarava il non luogo a procedere nei confronti degli imputati in ordine al reato di peculato, per l'esistenza del segreto di Stato, e in ordine al reato di violazione di corrispondenza, perché estinto per prescrizione.

In accoglimento del ricorso proposto dal pubblico ministero, la sentenza veniva, tuttavia, annullata con rinvio dalla Corte di cassazione limitatamente alla statuizione relativa al peculato (sesta sezione penale, sentenza 13 novembre 2014-13 gennaio 2015, n. 1198), non avendo essa chiarito perché, ai fini dell'accertamento di tale delitto, non sarebbe bastata la dimostrazione dell'origine pubblica delle risorse impiegate dagli imputati in attività non istituzionali, ma sarebbe occorsa la prova delle modalità della loro erogazione.

Tornato il processo davanti al Giudice dell'udienza preliminare, il Pollari chiedeva di essere sottoposto ad esame e, in tale sede, tornava ad opporre il segreto di Stato su una ulteriore serie di fatti e di temi di prova, attinenti alla stessa riferibilità al SISMI, ovvero ad altro soggetto, anche straniero o privato, della sede di Via Nazionale e, correlativamente, alla natura pubblica, privata o estera dei relativi finanziamenti, nonché alla provenienza delle somme erogate al Farina e alle finalità di tale erogazione (riguardo alla quale veniva prospettato un possibile collegamento con operazioni inerenti alla cattura e all'uccisione di ostaggi italiani in Medio Oriente).

Il Giudice informava, quindi, il Presidente del Consiglio dei ministri della nuova opposizione del segreto di Stato, chiedendo la conferma della sua esistenza.

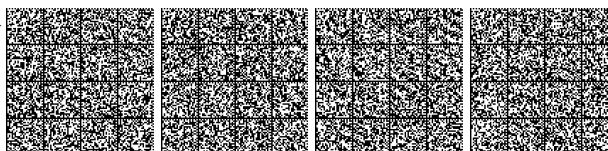
Con nota del 4 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri rispondeva all'interpello in senso affermativo, rappresentando che i fatti e i temi di prova in esso indicati risultavano «compresi nella sfera di efficacia di segreti di Stato già vigenti, in ragione di determinazioni di apposizione o di conferma adottate in passato dai [suoi] predecessori» (determinazioni elencate nell'atto).

Alla successiva udienza preliminare del 16 luglio 2015, il pubblico ministero, rassegnando le proprie conclusioni ai sensi dell'art. 421 cod. proc. pen., insisteva, nondimeno, nel chiedere il rinvio a giudizio degli imputati per il delitto di peculato (unica imputazione rimasta). Il rappresentante della pubblica accusa assumeva, in particolare, a sostegno della sua richiesta, che sarebbe risultato «pacifico», alla luce degli elementi acquisiti, e «non assolutamente coperto da segreto», il «rapporto diretto» tra il Pompa e il direttore del SISMI Nicolò Pollari: rapporto dal quale avrebbe potuto desumersi la riferibilità al secondo delle attività svolte dal primo.

3.- È qui che si innesta l'odierno conflitto. Con ricorso depositato il 31 agosto 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava la «richiesta di rinvio a giudizio» della Procura della Repubblica di Perugia, ritenendola lesiva delle proprie attribuzioni in materia di tutela del segreto di Stato: attribuzioni desumibili - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - dagli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione, e regolate, a livello di legislazione ordinaria, da varie disposizioni della legge n. 124 del 2007 (in particolare, dai suoi artt. 1, comma 1, lettere b e c, 39, 40 - che ha sostituito l'art. 202 del codice di procedura penale - e 41). Ciò, in quanto detta richiesta risulterebbe fondata sull'utilizzazione di elementi di prova relativi a temi ricompresi fra quelli sui quali era stato ritualmente opposto e confermato il segreto di Stato.

4.- Come dedotto e documentato anche dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza pubblica, successivamente al deposito del ricorso il processo penale a carico del Pollari e del Pompa ha avuto ulteriori sviluppi.

Con sentenza del 16 settembre 2015 (depositata il successivo 9 ottobre), il Giudice dell'udienza preliminare, disattendendo la richiesta di rinvio a giudizio, ha infatti dichiarato il non luogo a procedere nei confronti degli imputati.



Il Giudice perugino ha ritenuto, in specie, che i fatti contestati a questi ultimi a titolo di peculato dovessero essere distinti in tre gruppi: quelli inerenti al reperimento di notizie dalle cosiddette «fonti aperte»; quelli relativi al reperimento di notizie da informatori dietro erogazione di compensi imprecisati; quello concernente il pagamento di 30.000 euro al Farina. I fatti dei primi due gruppi sono stati riqualificati come delitti di abuso di ufficio e in relazione ad essi il Giudice dell'udienza preliminare ha dichiarato non doversi procedere nei confronti degli imputati per essere il reato estinto per prescrizione. Con riguardo, invece, all'episodio relativo al versamento di somme al Farina, ferma restando la sua qualificazione come delitto di peculato, il Giudice ha dichiarato non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, ritenendo che quest'ultimo osti - non già alla sostenibilità dell'accusa in giudizio - ma all'esercizio del diritto di difesa degli imputati in ordine al tema probatorio della provenienza dei fondi erogati.

Il pubblico ministero ha proposto ricorso per cassazione contro la sentenza, ma ha poi rinunciato all'impugnazione. Di conseguenza, la Corte di cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso (sezione seconda penale, sentenza 17 maggio-29 settembre 2016, n. 40814), rendendo così definitiva la pronuncia di non luogo a procedere.

5.- Le circostanze ora riferite - come sostenuto anche dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza pubblica - non determinano la cessazione della materia del contendere.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare, infatti, che, nei conflitti di attribuzione, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere si impone solo quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia ex tunc, facendo implicitamente venir meno le affermazioni di competenza «fonti» del conflitto e privando il ricorrente dell'interesse ad ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato, laddove invece il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato non basta a far cessare il dibattito circa la spettanza del potere (sentenza n. 150 del 1981).

Più in generale, si è rilevato, poi, che «il giudizio per conflitto è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009).

Nella specie, risulta peraltro dirimente già il solo rilievo che, per due dei tre gruppi di fatti raccolti sotto il capo di imputazione relativo al peculato, il proscioglimento è stato pronunciato per prescrizione, e non già per l'esistenza del segreto di Stato. Ma, anche con riguardo all'ultimo fatto, v'è da osservare che la pronuncia di non luogo a procedere promana da un organo (il giudice dell'udienza preliminare) distinto - sul piano dell'articolazione dei poteri dello Stato - da quello (il pubblico ministero) che avrebbe adottato l'atto lesivo delle attribuzioni costituzionali del ricorrente, e non ne implica la rimozione.

6.- Ciò posto, il ricorso è tuttavia inammissibile.

Nella parte conclusiva dell'atto introduttivo del giudizio, il ricorrente indica, come oggetto tanto della richiesta della dichiarazione di non spettanza, quanto di quella di annullamento, la «richiesta di rinvio a giudizio».

In senso proprio e tecnico, detta formula evoca l'atto tipico di esercizio dell'azione penale, posto in essere dal pubblico ministero a chiusura delle indagini preliminari, ai sensi degli artt. 405 e 416 cod. proc. pen. Nel caso di specie, peraltro, tale atto rimonta al 29 dicembre 2009: dunque, a data anteriore di quasi sei anni rispetto a quella di introduzione del presente giudizio (31 agosto 2015).

La circostanza non sarebbe, di per sé, preclusiva della proposizione del ricorso. Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non è, infatti, soggetto ad alcun termine perentorio (sentenza n. 116 del 2003): né, d'altra parte, il lungo tempo trascorso può essere assunto, di per sé, come dato rivelatore della carenza dell'interesse a ricorrere (sentenze n. 58 del 2004 e n. 263 del 2003).

Plurimi elementi rivelano, tuttavia, come il conflitto in esame si rivolga, non contro l'originario atto di esercizio dell'azione penale, ma contro l'«insistenza» del pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio in sede di precisazione delle conclusioni nell'udienza preliminare del 16 luglio 2015, immediatamente a valle della quale si colloca la proposizione del ricorso.

Milita in questa direzione, anzitutto, lo stesso dato cronologico, rapportato allo sviluppo della vicenda processuale. La richiesta di rinvio a giudizio del 29 dicembre 2009 non venne all'epoca impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo strumento del conflitto. Fu, al contrario - come si è visto - il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Perugia a sollevare conflitto di attribuzione nei suoi confronti, in relazione alle note di conferma del segreto di Stato del 3 e 22 dicembre 2009: conflitto risolto da questa Corte con la sentenza n. 40 del 2012 a favore del Presidente del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo ha proposto l'odierno conflitto solo dopo che, nel 2015, tornato il processo davanti al Giudice dell'udienza preliminare a seguito dell'annullamento con rinvio della Corte di cassazione, si è innescata una nuova sequenza di opposizione e conferma del segreto di Stato, non «recepta», in tesi, dal pubblico ministero nel formulare le sue conclusioni nella (nuova) udienza preliminare.



Significativa appare, altresì, la circostanza che la richiesta di rinvio a giudizio del 2009 non è stata prodotta dal ricorrente. Figura, invece, tra gli atti allegati al ricorso la trascrizione della fonoregistrazione dell'udienza preliminare del 16 luglio 2015, recante le conclusioni prese in tale occasione dal pubblico ministero.

Decisivo risulta, in ogni caso, il tenore delle doglianze. Il ricorrente si duole, in effetti, del fatto che, nell'udienza preliminare in questione, il pubblico ministero abbia concluso insistendo nel chiedere il rinvio a giudizio degli imputati «sul presupposto della piena utilizzabilità degli elementi di prova presenti in atti (documenti e prove dichiarative) dai quali risulterebbe un rapporto diretto tra l'imputato Pompa e l'imputato Pollari in ordine all'attività svolta da quest'ultimo, mediante l'utilizzazione di risorse umane, finanziarie e materiali del SISMI (in particolare della sede di via Nazionale, asseritamente gestita dallo stesso imputato Pompa)»: rapporto che - secondo il rappresentante della pubblica accusa - non sarebbe coperto da segreto di Stato. Ad avviso del ricorrente, la tesi del pubblico ministero sarebbe del tutto infondata, essendo il suddetto rapporto agevolmente riconducibile al tema di prova di cui alla lettera *f*) [recte: *d*)] dell'atto di interpello che ha dato luogo alla conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri con la citata nota del 4 giugno 2015: tema concernente la funzione della sede di Via Nazionale, le attività in essa svolte e le persone che vi operavano.

Appare evidente come una simile censura non sia riferibile alla richiesta di rinvio a giudizio, tecnicamente intesa, del 29 dicembre 2009, anteriore di cinque anni e mezzo al predetto atto di conferma del segreto. All'epoca, il solo atto di conferma del segreto era quello espresso dalle note del 3 e 22 dicembre 2009, già scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 40 del 2012 e, per quanto si è visto, di diverso tenore.

7.- È in questa prospettiva che il ricorso si palesa dunque carente dei requisiti di ammissibilità tanto soggettivo, quanto oggettivo.

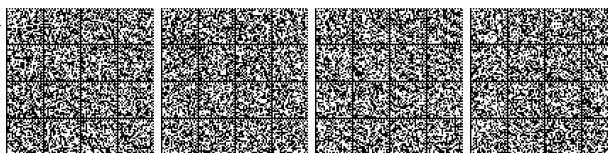
Questa Corte ha riconosciuto, con giurisprudenza costante, al pubblico ministero la natura di potere dello Stato - legittimato, come tale, ad essere parte (attiva o passiva) di un conflitto di attribuzione - in quanto (e solo in quanto) investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2013, n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007). Funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene, come richiesto dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenze n. 420 del 1995, n. 464, n. 463 e n. 462 del 1993).

In quest'ottica, la Corte ha ritenuto senz'altro ammissibile il conflitto di attribuzione proposto contro il pubblico ministero sia in relazione agli atti tipici di esercizio dell'azione penale - quali la richiesta di rinvio a giudizio (sentenze n. 88 del 2012 e n. 410 del 1998) o la richiesta di giudizio immediato (sentenza n. 87 del 2012) - o alla decisione di non esercitarla (richiesta di archiviazione: sentenza n. 487 del 2000); sia in relazione alle attività investigative compiute dall'organo dell'accusa nella fase delle indagini preliminari (sentenze n. 1 del 2013, n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanza n. 232 del 2003). E ciò anche in rapporto ad esigenze di difesa del segreto di Stato (sentenze n. 106 del 2009, n. 487 del 2000, n. 410 e n. 110 del 1998).

Il discorso è, però, diverso con riguardo agli atti del pubblico ministero successivi all'esercizio dell'azione penale e interni al processo con essa promosso (quale, nella specie, la formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare).

Con riguardo a giudizi in via incidentale, questa Corte ha, infatti, ripetutamente escluso che simili attività ricadano sotto il cono della previsione dell'art. 112 Cost. (sentenze n. 460 del 1995 e n. 178 del 1991; ordinanza n. 312 del 2000), non potendo essere configurate come proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (con particolare riguardo alle impugnazioni, *ex plurimis*, sentenze n. 242 del 2009, n. 298 del 2008, n. 26 del 2007 e n. 280 del 1995). Conclusione a cui sostegno militano anche i lavori preparatori della Costituzione, dai quali «risulta che la costituzionalizzazione dell'obbligo di esercitare l'azione penale fu trattata sotto i tre seguenti profili: rapporti del pubblico ministero con il potere esecutivo nel momento iniziale dell'azione penale; possibilità di prevedere eccezioni a tale obbligo nel senso di possibili sospensioni o ritardi nel suo esercizio; controllo del giudice sui possibili casi di mancata attivazione del pubblico ministero nei confronti di una determinata *notitia criminis*. Tutti argomenti attinenti al momento iniziale dell'azione penale, senza il minimo, neanche implicito, riferimento ai momenti successivi» (sentenza n. 280 del 1995).

Per quanto specificamente attiene al caso in esame, la formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare è atto espressivo, non dell'attribuzione costituzionale prevista dall'art. 112 Cost., ma delle tesi dell'organo dell'accusa in ordine alla regiudicanda (nella specie, riguardo al fatto che, anche dopo la nuova opposizione del segreto di Stato





da parte di uno degli imputati e la sua conferma da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, sussistessero i presupposti per il rinvio a giudizio); tesi, come tali, carenti anche del connotato dell'idoneità lesiva, che pure condiziona, sul piano oggettivo, l'ammissibilità del conflitto tra poteri (*ex plurimis*, sentenza n. 463 del 1993; ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009 e n. 398 del 1999).

D'altra parte, se anche le conclusioni del pubblico ministero fossero a favore dell'accusato, ciò non equivarrebbe certamente ad una rinuncia all'azione penale esercitata (che è irretrattabile), né le conclusioni vincolerebbero il giudice.

Sulla base di considerazioni simili, *mutatis mutandis*, questa Corte ha, del resto, già dichiarato inammissibile, con sentenza n. 163 del 2001, il conflitto tra enti proposto da una Regione, a tutela della garanzia dell'insindacabilità di un suo consigliere ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost., nei confronti di un atto di impugnazione del pubblico ministero (nella specie, l'appello contro una sentenza assolutoria). Il conflitto è stato dichiarato inammissibile per difetto del requisito oggettivo, avendo la Corte rilevato che il suddetto atto di appello «è privo di qualsiasi portata "esterna" rispetto allo specifico alveo processuale in cui si iscrive; esso esprime soltanto l'esercizio del diritto di reclamo che l'ordinamento assicura, "nel" e "per" il processo, a tutte le parti, pubbliche o private che siano. L'impugnazione, infatti, qualunque sia il soggetto legittimato a proporla, ha come termine oggettivo di riferimento, non la posizione delle parti in quanto tali, ma unicamente la statuizione giurisdizionale avverso la quale si reclama. Sicché, è la statuizione in sé - e non certo l'atto di gravame - ad essere se mai potenzialmente suscettibile di assumere quella rilevanza esterna al processo, idonea a perturbare la sfera delle attribuzioni costituzionalmente riservate ad enti o poteri dello Stato». Si è ritenuta, peraltro, significativa anche la circostanza che la «Corte - mentre ha ritenuto il pubblico ministero legittimato a sollevare conflitto di attribuzione quale "potere", allorché venga in discorso l'indipendenza nell'espletamento delle proprie attribuzioni finalizzate all'obbligatorio esercizio della azione penale [...] - ha escluso che "il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di primo grado" possa ritenersi "riconducibile all'obbligo di esercitare l'azione penale"» (sentenza n. 163 del 2001).

Quanto affermato in relazione all'appello della pubblica accusa (che è atto che condiziona direttamente, comunque sia, la vicenda processuale, impedendo il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado), non può non valere, a fortiori, per la precisazione delle conclusioni in sede di udienza preliminare (che non ha nemmeno quell'effetto).

8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, il conflitto va dichiarato, dunque, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, 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 4 luglio 2017.

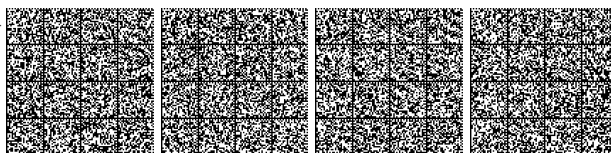
F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*  
Franco MODUGNO, *Redattore*  
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 184

*Ordinanza 6 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati di non lieve entità concernenti le cd. droghe pesanti - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, nel procedimento penale a carico di W. C., con ordinanza del 12 gennaio 2017, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di W. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Federico Vianelli per W. C. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 gennaio 2017 (r.o. n. 23 del 2017), la Corte di cassazione, sezione sesta penale, ha sollevato «questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 25, 3 e 27 Cost., in relazione all'art. 73, comma 1, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui detta norma prevede - a seguito della sentenza n. 32 dell'11 febbraio 2014 della Corte costituzionale - la pena minima edittale di otto anni in luogo di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni con la legge 21 febbraio 2006, n. 49»;

che, in punto di rilevanza, il rimettente ha premesso di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto dal pubblico ministero presso il Tribunale di Imperia contro la sentenza emessa all'esito del giudizio abbreviato il 22 aprile 2015 dal Giudice per l'udienza preliminare del medesimo Tribunale, con la quale l'imputato W. C. è stato condannato alle pene di legge, previa concessione delle attenuanti generiche e previa riqualificazione come fatto di «lieve entità», ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, delle originarie imputazioni ex art. 73, comma 1, dello stesso decreto;

che, come precisato dalla rimettente Corte di cassazione, il pubblico ministero ha chiesto l'annullamento della sentenza per inosservanza o erronea applicazione di legge e contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione in relazione alla concessione delle circostanze attenuanti generiche e alla riqualificazione del fatto come di «lieve entità», ai sensi del citato art. 73, comma 5;



che il giudice *a quo* considera erronea la riqualificazione del fatto operata dal giudice di prime cure, attesi il dato ponderale della sostanza detenuta, il contesto di spaccio continuato, abituale, a cadenze ravvicinate, condotto con modalità organizzate e rivolto ad un'ampia platea di clienti, tutti elementi che portano a ritenere la sussistenza dei presupposti dell'ipotesi non lieve delineata nell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990;

che da ciò il rimettente desume la rilevanza nel caso di specie delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, come risultante a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005, contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, ciò in quanto «[g]iudica il Collegio che, in considerazione del quantitativo di stupefacente oggetto delle condotte e delle modalità e circostanze dei fatti - dunque della concreta gravità dei reati sotto il profilo oggettivo e soggettivo -, pur non versandosi in casi riportabili al disposto del comma 5 dell'art. 73, si tratti nondimeno di vicende di non particolare gravità, rispetto alle quali il Giudice di merito investito del giudizio di rinvio attesterebbe l'entità della sanzione intorno al minimo edittale» della pena detentiva che la Corte di cassazione ritiene non conforme al dettato costituzionale;

che, secondo la Corte di cassazione, il minimo edittale della pena detentiva di otto anni di reclusione, costituendo non il frutto di una scelta legislativa, ma il risultato in malam partem di una sentenza della Corte costituzionale, violerebbe il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost.;

che, in particolare, secondo il giudice rimettente - ferma l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005, dichiarata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 32 del 2014 per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost. e ferme le modifiche alla normativa in tema di stupefacenti conseguenti a detta pronuncia - il ripristino della disciplina anteriormente vigente risulterebbe, nondimeno, precluso con limitato riguardo alla previsione - nel corpo dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 - della pena detentiva minima edittale di otto anni di reclusione (in luogo di quella di sei anni di reclusione introdotta con la novella del 2005-2006);

che, secondo il giudice *a quo*, la "re-introduzione" nell'ordinamento giuridico di una disposizione in malam partem, per effetto di una sentenza della Corte costituzionale, violerebbe il principio di riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., norma imperativa direttamente connessa alla tutela dei diritti fondamentali della persona, da ritenere prevalente su quella confliggente di cui al citato art. 77, secondo comma, Cost.;

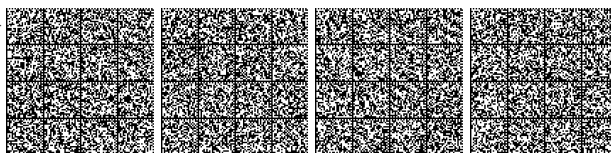
che, secondo la Corte di cassazione, «le sentenze costituzionali di accoglimento - di natura sia ablativa, sia additiva -, avendo carattere di generalità (erga omnes), incidono direttamente sulla disciplina normativa vigente in una determinata materia e devono, pertanto, essere considerate quali vere e proprie fonti del diritto penale»;

che, tuttavia, sempre secondo il rimettente, esse nella gerarchia delle fonti dovrebbero essere equiparate alla legge ordinaria e da ciò si dovrebbe ricavare che «l'esercizio della funzione legislativa ad opera della giustizia costituzionale non può non raffrontarsi, ed incontrare in essa un limite, con la riserva di legge in materia penale, sancita dall'art. 25, comma secondo, Cost. [...] secondo il quale gli interventi in materia penale tesi ad ampliare l'area di un'incriminazione ovvero ad inasprirne le sanzioni possono essere legittimamente compiuti soltanto ad opera del legislatore parlamentare»;

che, secondo il giudice *a quo*, in base ai principi esposti nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 394 del 2006 «lo scrutinio di costituzionalità - sebbene suscettibile di riverberare in una decisione in malam partem - sia consentito solo e soltanto con riguardo alle norme penali di favore in senso stretto, id est a quelle che introducono una disciplina speciale rispetto ad una disciplina generale», ma non nel caso di norme generali favorevoli quale dovrebbe essere considerato l'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, prima della più volte citata pronuncia di illegittimità costituzionale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, non potrebbero invocarsi altre pronunce costituzionali, in particolare quelle riguardanti casi di norme emanate dal Governo «extra-delega» legislativa, scrutinati «nelle sentenze n. 28 del 2010 e n. 5 del 2014»: ciò in quanto «negli arresti testé rammentati, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità in malam partem sul presupposto che, in detti casi, la norma favorevole espunta dall'ordinamento giuridico fosse stata emanata - nella sostanza - in assenza di potere legislativo e che, di conseguenza, non vi fosse materia per ritenere operante e validamente invocabile il principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.»;

che, secondo la Corte di cassazione, sarebbe diverso il caso in esame, nel quale la norma di cui al citato art. 4-bis è stata introdotta dal Parlamento quale disposizione aggiuntiva rispetto a quelle presenti, seppure in difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle censurate introdotte nella legge di conversione, di tal che la norma generale favorevole sarebbe stata «adottata - non da parte del Governo extra delega, cioè sostanzialmente in mancanza di potere legislativo -, bensì dal Parlamento, organo costituzionale cui spetta in via esclusiva di legiferare in materia penale, pur commettendo un vizio procedurale di rilievo costituzionale»;



che il giudice *a quo*, in via subordinata, ritiene violato il principio di ragionevolezza e proporzione delle pene, ai sensi degli artt. 3 e 27 Cost., sia in considerazione dello iato sanzionatorio sussistente tra il massimo della pena prevista per il fatto lieve e il minimo della pena per il fatto non lieve, sia in considerazione della previsione di un trattamento sanzionatorio unitario o diversificato per categorie di stupefacente, a seconda del carattere lieve o non lieve delle condotte illecite;

che la Corte di cassazione si manifesta consapevole del fatto che, con la sentenza n. 148 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in materia riservata alla discrezionalità legislativa, una questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014, sollevata per la disparità di trattamento sussistente tra le pene ivi previste e quelle di cui al comma 5 del medesimo art. 73;

che, tuttavia, a differenza del precedente, nella specie verrebbe sollecitato un intervento della Corte costituzionale volto ad ottenere, secondo i dettami di cui alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2016, la *reductio ad legitimitatem* della pena in base a una «grandezza già rinvenibile nell'ordinamento», nella specie rappresentata da quella già individuata dal legislatore del 2006, il quale aveva comminato, per le condotte previste nell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, la pena minima di sei anni di reclusione per tutte le tipologie di droga e, dunque, secondo il rimettente, anche per quelle cosiddette pesanti;

che, nell'opinione del rimettente, l'invocato *petitum* - mirante al ripristino del trattamento sanzionatorio da sei a venti anni di reclusione introdotto dal legislatore in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005 - costituirebbe l'unica soluzione conforme ai parametri costituzionali degli artt. 25, secondo comma, 3 e 27 Cost., così da rappresentare un intervento «a rime obbligate», idoneo a superare il vizio di inammissibilità rilevato dalla Corte riguardo alla precedente ordinanza di rimessione;

che, con atto depositato il 21 marzo 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate;

che, in particolare, secondo l'interveniente le questioni sollevate sarebbero irrilevanti, in quanto, nel giudizio *a quo*, la Corte di cassazione non è stata chiamata a decidere sul trattamento sanzionatorio stabilito dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, ma sulla correttezza della qualificazione giuridica dei fatti sussunti dal giudice di prime cure nell'ipotesi lieve di cui all'art. 73, comma 5, del citato d.P.R., di tal che sarebbe ininfluente sul giudizio del rimettente la decisione della Corte costituzionale, all'esito della quale (e qualunque essa *sia*) la Corte di cassazione null'altro potrebbe fare se non annullare con rinvio, senza poter applicare la pena per i fatti riqualificati;

che, in ogni caso, le questioni sarebbero comunque infondate nel merito, in quanto il minimo edittale previsto nella norma denunciata dovrebbe considerarsi pienamente rispettoso del principio della riserva di legge ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost., costituendo espressione di una scelta del legislatore parlamentare che ha ripreso vigore a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che l'aveva modificata;

che incompatibile con il principio della riserva di legge sarebbe invece proprio l'intervento additivo richiesto dalla Corte di cassazione, in quanto fondato sull'utilizzo di un *tertium comparationis* ormai definitivamente espunto dall'ordinamento in quanto costituzionalmente illegittimo;

che la norma denunciata costituirebbe il frutto di un esercizio non irragionevole della discrezionalità politica del Parlamento, dettato dall'allarme sociale rispetto al considerevole numero di condotte non lievi concernenti le cosiddette droghe «pesanti»;

che, con atto depositato il 21 marzo 2017, si è costituita la parte privata e ha chiesto che le sollevate questioni vengano accolte;

che, con memoria depositata il 16 maggio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate.

Considerato che la Corte di cassazione, sezione sesta penale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui detta norma prevede - a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 - la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni, in luogo di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49;





che, in via principale, il giudice *a quo* ravvisa una violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione in quanto la misura della pena di otto anni, nel minimo edittale, sarebbe frutto di una sentenza della Corte costituzionale - la n. 32 del 2014 - che avrebbe determinato la "re-introduzione" di una disposizione penale in malam partem in contrasto con il principio della riserva di legge;

che, in via subordinata, il rimettente ritiene violati gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto lo iato sussistente tra il minimo edittale per i fatti non lievi concernenti le cosiddette droghe "pesanti" - otto anni - e il massimo della pena per i fatti lievi - quattro anni - per i quali, tra l'altro, non si distingue tra droghe "pesanti" e droghe "leggere", contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e proporzione cui deve sottostare ogni previsione sanzionatoria in materia penale;

che le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili per molteplici ragioni;

che l'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) richiede, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via incidentale, che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione» e che tale disposizione va interpretata nel senso che la questione sollevata deve avere ad oggetto una disciplina legislativa applicabile nel giudizio *a quo* da parte del giudice rimettente, sicché la questione, per essere rilevante, deve concernere la norma applicabile in quella certa fase del giudizio;

che, infatti, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 259 del 2016, n. 161 del 2015 e n. 117 del 1984), non è rilevante la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto un contenuto normativo che attiene al compimento di un atto processuale inserito in una fase successiva a quella in cui versa il giudizio *a quo*;

che, per tali motivi, le questioni sollevate non sono rilevanti nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, in quanto la suprema Corte non deve fare applicazione della norma sanzionatoria censurata, la quale verrà in rilievo nella successiva fase del giudizio di rinvio davanti al giudice di merito, alla cui cognizione dovrà essere eventualmente rimessa la determinazione della pena a seguito dell'annullamento della sentenza di primo grado, impugnata per inosservanza o erronea applicazione di legge e contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione in relazione alla concessione delle circostanze attenuanti generiche e alla riqualificazione del fatto;

che, laddove la prospettiva decisoria del giudice *a quo* fosse quella del rigetto o della inammissibilità del ricorso, a maggior ragione si profilerebbe l'irrelevanza delle questioni, non potendo in alcun modo venire in discorso il punto relativo al trattamento sanzionatorio, che neppure costituisce oggetto di devoluzione da parte del ricorrente;

che, inoltre, la questione sollevata in riferimento all'art. 25 Cost. è inammissibile anche per intima contraddittorietà della motivazione, in quanto da un lato il rimettente afferma la tesi secondo cui le sentenze della Corte costituzionale costituirebbero fonti del diritto equiparate alla legge - e, dall'altro, assume che, in quanto non equiparabile alla legge, la sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale violi la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost.;

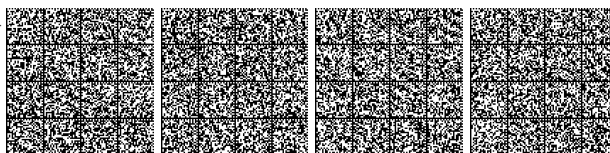
che, sempre in riferimento alla lesione dell'art. 25 Cost., la questione è inammissibile perché consiste in una censura degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, di cui costituisce un improprio tentativo di impugnazione, in violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost., secondo cui «[c]ontro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione»;

che tale improprio tentativo di impugnazione si risolve nel contestare l'affermazione della citata sentenza n. 32 del 2014 - analoga a quella già espressa dalla giurisprudenza costituzionale in relazione ai vizi della delega legislativa e del suo esercizio da parte del Governo, ex art. 76 Cost. (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012) - sulla ripresa dell'applicazione della normativa precedente a quella dichiarata costituzionalmente illegittima ex art. 77 Cost. data l'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi;

che, tuttavia, contraddittoriamente, lo stesso giudice *a quo* vorrebbe far salvi gli effetti in bonam partem della medesima sentenza n. 32 del 2014, connessi alla ripresa di vigore della precedente disciplina sanzionatoria sui fatti non lievi riguardanti le cosiddette droghe "leggere";

che, quindi, l'inammissibile tentativo di impugnazione di una sentenza della Corte costituzionale è addirittura fondato su una motivazione contraddittoria e illogica; ciò che costituisce ulteriore ragione di inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che, in relazione alle censure sollevate ai sensi degli artt. 3 e 27 Cost., l'ordinanza di rimessione risulta inammissibile anche per incompleta ed erronea ricostruzione del quadro normativo, in quanto lo iato edittale tra le pene previste rispettivamente al comma 1 e al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, quale risulta nella misura attuale e oggetto di censura, non è soltanto frutto degli effetti della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ma anche di interventi del legislatore, precedenti e successivi alla citata decisione;



che, segnatamente, il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, non solo ha ridotto il massimo edittale di pena prevista per i fatti lievi, allargando così, nei termini attuali, la forbice rispetto al minimo edittale previsto per i fatti non lievi, ma ha anche completamente ridisegnato il quadro normativo di riferimento, operando diversi adattamenti conseguenti alla decisione della Corte;

che, in relazione a tutte le questioni sollevate, si richiede un inammissibile ripristino di una disciplina sanzionatoria contenuta in una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima per vizi procedurali di tale gravità da determinare l'inidoneità dello stesso a innovare l'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170184

N. 185

*Ordinanza 21 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Riconducibilità al genere opposto, pur in assenza di modifica dei caratteri sessuali primari dell'istante - Possibilità rimessa dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità alla valutazione del giudice.**

– Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1, 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 BARBERA, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), promosso dal Tribunale ordinario di Avezzano, nel procedimento vertente tra S. T. e Pubblico ministero presso la Procura della Repubblica del Tribunale ordinario di Avezzano, con ordinanza del 12 gennaio 2017, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Avezzano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), nell'interpretazione data dalla sentenza n. 221 del 2015 di questa Corte e dalla sentenza 20 luglio 2015, n. 15138 della Corte di cassazione, in quanto il riconoscimento del diritto alla rettifica dell'attribuzione di sesso, anche in assenza di modifica dei caratteri sessuali primari, finirebbe per prevalere sul diritto della gran parte dei consociati a conservare «il pieno duopolio uomo/donna», comprimendo irragionevolmente i doveri inderogabili di solidarietà sociale, e imporrebbe alla collettività la necessità di adeguarsi alla sua estrinsecazione anche nei confronti di minori, lavoratori, istituzioni, imponendo loro un mutamento dei tradizionali valori, comunemente accettati;

che il giudice *a quo* è chiamato a decidere in ordine ad una domanda di rettificazione dell'attribuzione di sesso, da maschile a femminile, in assenza dell'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali; d'altra parte, la consulenza tecnica d'ufficio, acquisita nel corso del giudizio, ha affermato l'idoneità psicofisica della parte istante al cambiamento di genere;

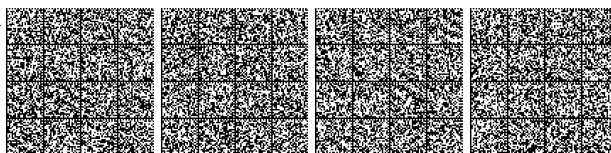
che, dopo avere illustrato le recenti pronunce della Corte di cassazione (prima sezione civile, sentenza 20 luglio 2015, n. 15138) e di questa Corte (sentenza n. 221 del 2015), con le quali è stata riconosciuta al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare il proprio percorso di transizione, il rimettente deduce che nelle stesse sarebbe mancata la dovuta attenzione verso l'aspetto relazionale, essendo stata trascurata, sia la valutazione dell'entità delle modificazioni ritenute necessarie, sia la rilevanza degli effetti di tale impostazione sulla collettività;

che, ad avviso del giudice *a quo*, laddove anche nel trattamento ormonale fosse ravvisata una costrizione della propria identità personale, o comunque una violazione del diritto alla salute, si arriverebbe all'accoglimento di qualsiasi istanza di rettifica, ancorché sorretta dal solo elemento volontaristico, ossia dall'esigenza di adeguare la propria identità fisica a quella psichica, a prescindere da qualsiasi intervento;

che, tuttavia, il dato normativo continua a richiedere l'intervenuto mutamento dei caratteri sessuali, poiché l'inciso «quando necessario», contenuto nell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sarebbe riferibile ai casi nei quali il mutamento sia l'effetto di malformazioni congenite, ovvero di trattamenti chirurgici eseguiti all'estero;

che, a suo avviso, la domanda di rettificazione dovrebbe, quindi, essere respinta laddove essa si fondi esclusivamente «su un desiderio irrefrenabile del soggetto agente, senza che questi appaia conforme, anche esteticamente ed esteriormente, al sesso richiesto»; viceversa, l'accezione del diritto all'identità di genere sostenuta dalle due pronunce in esame varrebbe a configurare l'identità sessuale come oggetto di una mera scelta soggettiva dell'interessato, di cui la consulenza medica si limiterebbe ad accertare la serietà ed univocità;

che, d'altra parte, tale impostazione trascurerebbe la considerazione dei rapporti interpersonali; viceversa, il principio personalista andrebbe declinato anche nelle relazioni sociali, attraverso un bilanciamento dell'interesse del singolo con l'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici;



che, sotto questo profilo, si osserva che la vita di relazione conterrebbe numerose occasioni di contatto, nelle quali rilevano anche i caratteri sessuali primari della persona; in ciascuna di esse ricorrerebbe l'esigenza di stabilirne con sicurezza il «genere», al fine di evitare che alcuno, a fortiori se minorenne, possa essere disorientato in ordine all'identità di genere del «mutato di sesso»;

che, viceversa, laddove l'elemento documentale prevalessse su quello fisico, la società non sarebbe più fondata sul «duopolio uomo/donna», ma su un numero indeterminato di generi; si verificherebbe una «promiscuità fondata sul dato cartolare», in danno della maggioranza dei cittadini, la quale, essendo ancorata ad altri valori, sarebbe costretta «ad elaborare regole di comportamento certamente molto lontane dalla tradizione secolare»;

che, pertanto, ad avviso del rimettente, sarebbe insufficiente il mutamento dei caratteri secondari, dovendosi attribuire rilievo anche ai caratteri sessuali primari; la scelta meramente personalistica del proprio orientamento sessuale costituirebbe un aspetto sicuramente degno di considerazione, ma dovrebbe essere valutata alla luce di regole di analogo rilievo costituzionale, che devono essere bilanciate con criteri di ragionevolezza e proporzionalità;

che si porrebbe un problema di tutela delle maggioranze ed una questione di parità di trattamento «al contrario»; si dovrebbe, infatti, rendere compatibile la situazione di coloro che abbiano ottenuto la rettifica anagrafica senza intervento chirurgico con il diritto degli altri consociati a ricevere servizi differenziati in ragione della propria appartenenza ad un sesso;

che, ad avviso del rimettente, sarebbe privo di fondamento costituzionale l'adeguamento che la società sarebbe chiamata a compiere al fine di consentire l'integrale esplicazione del diritto in esame;

che, inoltre, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la consulenza tecnica d'ufficio attesterebbe un'«idoneità alla prosecuzione dell'*iter* transizionale», ma non la sua definitiva maturazione; si avrebbe, infatti, la percezione autonoma e soggettiva della condizione femminile, ma non già quella obiettiva, da parte della collettività; tale situazione non sarebbe indicativa di un definitivo ed irreversibile cambiamento di genere ma, anzi, porterebbe al riconoscimento del transgender come *tertium genus*, rispetto al quale verrebbero in rilievo le sole caratteristiche psichiche del soggetto, restando, viceversa, molto sfumata l'identità sessuale secondaria;

che viceversa, laddove si escludesse la rilevanza dei soli aspetti psicologici, ovvero del trattamento ormonale, il test sui caratteri sessuali secondari non sarebbe così evanescente e, pertanto, inidoneo a dimostrare la definitiva trasmissione all'altro genere;

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

Considerato che il Tribunale ordinario di Avezzano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso);

che il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata - nell'interpretazione adottata dalla sentenza n. 221 del 2015 di questa Corte e da quella della Corte di cassazione, sezione prima civile, 20 luglio 2015, n. 15138 - contrasti con gli artt. 2 e 3 Cost., perché il riconoscimento del diritto alla rettifica dell'attribuzione di sesso, anche in assenza di intervento chirurgico, finirebbe per prevalere sul diritto della gran parte dei consociati a conservare il pieno «duopolio uomo/donna» ed implicherebbe che la società debba adeguarsi all'estrinsecazione delle sue conseguenze anche verso minori, lavoratori, istituzioni, imponendo loro un mutamento dei tradizionali valori, comunemente accettati;

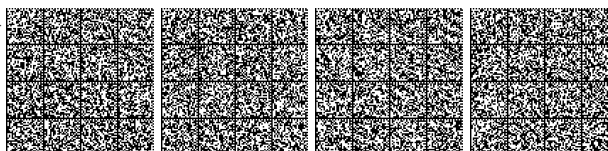
che il giudice *a quo* ritiene che nella scelta ermeneutica compiuta nelle due pronunce in esame sia mancata la dovuta considerazione dei suoi effetti sulla collettività; egli paventa il rischio che, nonostante il dato normativo continui a richiedere l'intervenuto mutamento dei caratteri sessuali ai fini della rettifica anagrafica, questa linea interpretativa porti ad accogliere qualsiasi istanza in tal senso, purché sorretta dal solo elemento volontaristico, a prescindere da ogni intervento;

che, tuttavia, l'analisi e le osservazioni del giudice *a quo* non tengono adeguatamente conto dei principi affermati dalle decisioni richiamate, le quali hanno indicato un'interpretazione della disposizione censurata, rispettosa dei valori costituzionali e posta «nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale», come già affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 161 del 1985;

che, in particolare, la Corte di cassazione ha ritenuto non obbligatorio l'intervento chirurgico demolitorio o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari, affermando che l'acquisizione di una nuova identità di genere, in quanto risultato di un processo individuale, non ne postula la necessità, purché la serietà ed univocità del percorso scelto e la compiutezza dell'approdo finale siano oggetto di accertamento tecnico in sede giudiziale;

che, nello stesso senso, la successiva sentenza n. 221 del 2015 di questa Corte ha affermato che un'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consenta di escludere la necessità del ricorso all'intervento chirurgico di normoconformazione, ai fini della rettifica anagrafica dell'attribuzione di sesso;

che, in particolare, l'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, pur escludendo la necessità di modificazioni chirurgiche dei caratteri sessuali, ha mantenuto fermo il dato testuale dell'art. 1, comma 1, il quale prevede, comunque, le «intervenute modificazioni dei caratteri sessuali»;





che, d'altra parte, tale pronuncia non ha sottovalutato, né tanto meno escluso, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata, il quale corrobora e rafforza l'intento così manifestato;

che la linea interpretativa adottata nelle pronunce sopra richiamate mostra di tenere nella dovuta considerazione proprio le esigenze evidenziate dallo stesso rimettente, in particolare laddove si riconosce che nella legge n. 164 del 1982 la realizzazione del diritto del singolo al riconoscimento del proprio diritto all'identità personale, di cui è parte l'identità di genere, trova la sua realizzazione attraverso un procedimento giudiziale che garantisce, al contempo, sia il diritto del singolo individuo, sia quelle esigenze pubblicistiche di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici;

che, sebbene l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici con quello soggettivamente percepito e "vissuto" costituisca espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere, il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia - in un quadro di «irriducibile varietà delle situazioni soggettive» (sentenza n. 221 del 2015) - è stato individuato affidando al giudice, nell'ambito di un giudizio cui partecipa anche il pubblico ministero, l'accertamento delle modalità attraverso le quali le modificazioni siano intervenute, tenendo conto di tutte le componenti, compresi i caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere;

che, pertanto, risulta del tutto privo di fondamento l'assunto del rimettente circa la possibilità che, ai fini dell'accertamento della transizione, rivesta esclusivo o comunque prioritario rilievo il solo elemento volontaristico;

che, d'altra parte, va rilevato che la denunciata imposizione di un onere di adeguamento da parte della collettività non costituisce affatto una violazione dei doveri inderogabili di solidarietà, ma anzi ne riafferma la perdurante e generale valenza, la quale si manifesta proprio nell'accettazione e nella tutela di situazioni di diversità, anche «minoritarie ed anomale» (sentenza n. 161 del 1985);

che, a questo riguardo, va rilevato che le preoccupazioni del rimettente attengono a situazioni di fatto destinate a verificarsi a prescindere dalla disciplina della rettificazione anagrafica, la quale è volta a regolare una realtà che, prima ancora che nel diritto, esiste nella natura;

che, pertanto, le censure del rimettente in ordine alla prospettata lesione dei principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. si rivelano manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Avezzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

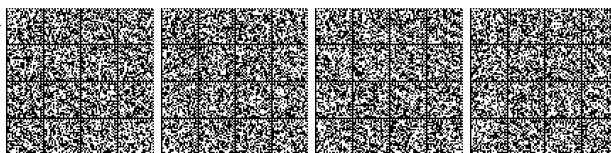
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 186

*Ordinanza 21 giugno - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Predisposizione e disciplina del funzionamento e finanziamento del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», art. 1, commi da 431 a 434.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 431 a 434, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

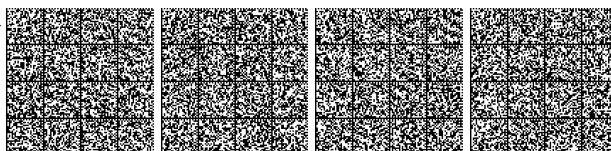
Ritenuto che, con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 e depositato in cancelleria il 4 marzo 2015, la Regione Veneto ha impugnato, fra gli altri, i commi 431, 432, 433 e 434 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione;

che con le disposizioni impuginate si prevede la predisposizione e si disciplinano i meccanismi di funzionamento e finanziamento di un piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate;

che ad avviso della ricorrente, la predisposizione del piano non prevede alcuna forma di intesa preventiva con le Regioni, presupposto indefettibile, in casi, quale quello di specie, di funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dall'amministrazione centrale legate a competenze legislative diverse, concorrenti o residuali, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione;

che, sotto altro profilo, il fondo previsto dal comma 434 dell'impugnato art. 1 della legge n. 190 del 2014 dà corpo ad un trasferimento finanziario a destinazione vincolata in materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni senza che ricorrano i presupposti legittimanti sanciti dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e, in ogni caso, senza prevedere il coinvolgimento delle Regioni in sede di programmazione e riparto dei relativi fondi da erogare;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, adducendo l'infondatezza delle censure e concludendo per la reiezione del ricorso;



che successivamente alla proposizione del ricorso, con l'art. 9, comma 7, lettera *b*), del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, è stato modificato il disposto dell'impugnato comma 431 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, prevedendo che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri considerato dalla disposizione oggetto di modifica debba essere emanato «[...] previa intesa con la Conferenza unificata [...]», intesa poi raggiunta in data 1° ottobre 2015;

che, con atto depositato il 13 gennaio 2017, la ricorrente, vista la delibera del 30 dicembre 2016 della Giunta della Regione Veneto, ha dichiarato di rinunciare al ricorso relativamente ai commi 431, 432, 433 e 434 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, con la motivazione della intervenuta intesa in linea con quanto previsto dal comma 431 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, così come novellato dopo la proposizione del ricorso;

che con atto depositato il 30 gennaio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2017, ha dichiarato di accettare la rinuncia parziale al ricorso.

Considerato che l'esame di questa Corte è qui limitato alla questione relativa ai commi 431, 432, 433 e 434 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)», restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente;

che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia al ricorso, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 82 e n. 77 del 2015; ordinanze n. 49 e n. 3 del 2017, n. 93, n. 79 e n. 73 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 431 a 434, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)».*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

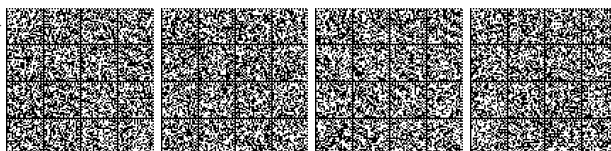
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 187

*Ordinanza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento di accertamento tributario - Obbligo del contraddittorio preventivo all'atto impositivo limitato ai soli accertamenti realizzati a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.**

– Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 (*recte*: art. 12), comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Toscana, nel procedimento vertente tra Prefabbricati Pistoiese srl e l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Pistoia, con ordinanza del 18 gennaio 2016, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 2016, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

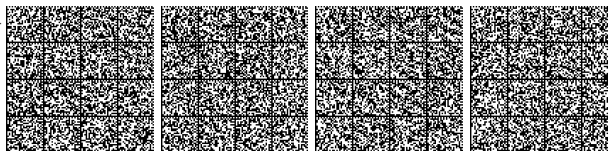
udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale della Toscana, con ordinanza del 18 gennaio 2016, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 10 (*recte*: dell'art. 12) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, come evidenziato dalla rimettente, il giudizio principale attiene all'appello interposto dalla Prefabbricati Pistoiese srl avverso la decisione della Commissione tributaria provinciale di Pistoia con la quale è stato solo parzialmente accolto il ricorso proposto dalla contribuente nei confronti di un accertamento, inerente redditi relativi all'anno 2008 e che, tra i motivi di impugnazione, vi è quello della asserita invalidità dell'accertamento per la mancata instaurazione del contraddittorio anticipato, in violazione del disposto di cui all'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000;

che, nella parte oggetto di censura, la disposizione in questione prevede che «[n]el rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori. L'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza del predetto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza.[...]»;

che, ad avviso della rimettente, tale disposizione - in linea con l'interpretazione offerta da ultimo dalla Corte di Cassazione, sezioni unite, con la sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823, cui viene ascritto il portato proprio del «diritto vivente» sul tema in oggetto - garantisce il relativo modulo procedimentale, a pena di invalidità del conseguente accertamento, limitatamente, tuttavia, ai soli controlli effettuati tramite accessi, ispezioni o verifiche sui luoghi di rife-





rimento del contribuente, meglio descritti dal comma 1 dello stesso art. 12; per i controlli fiscali realizzati in ufficio dai verificatori, in assenza di una specifica previsione normativa in tal senso, deve invece escludersi la presenza di un principio generale, immanente nel sistema, destinato ad imporre l'obbligo del contraddittorio preventivo all'atto impositivo, salvo che per i tributi armonizzati, in relazione ai quali detto obbligo è desumibile dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e sempre che, come più volte ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, l'interessato abbia dato prova dell'incidenza effettiva della violazione sulla formazione dell'atto che ha recato pregiudizio allo stesso;

che, secondo la Commissione rimettente - considerato il limitato perimetro dell'approfondimento probatorio proprio dei giudizi tributari, nei quali non è consentita l'assunzione di prove orali - la partecipazione del contribuente alla fase di formazione dell'atto impositivo deve ritenersi essenziale per garantire al destinatario il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., nonché piena parità nel corso della successiva fase processuale, anche in applicazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata de resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, norma evocata quale parametro interposto rispetto alla censura prospettata ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost.;

che, inoltre, la limitazione del contraddittorio preventivo, a pena di invalidità dell'atto, ai soli accertamenti realizzati a seguito di accesso sarebbe irragionevolmente discriminatoria per quei contribuenti che non hanno subito una verifica presso i locali di esercizio della relativa attività, con conseguente non manifesta infondatezza dei dubbi di illegittimità in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., parametro, quest'ultimo, evocato in ragione delle conseguenze che derivano dalla riscontrata disegualianza in ordine alla corretta individuazione dei dati fondanti la capacità contributiva;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo: in via pregiudiziale, l'inammissibilità della questione per la genericità della descrizione della fattispecie, tale da precludere alla Corte ogni valutazione sulla rilevanza della questione; nel merito, l'inconferenza degli artt. 24 e 111 Cost., nonché la manifesta infondatezza delle argomentazioni concernenti gli altri parametri.

Considerato che, nel dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), la Commissione tributaria regionale della Toscana muove dal significato interpretativo attribuito a tale disposizione dalle sezioni unite della Corte di Cassazione con la sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823, assunta come espressiva del diritto vivente formatosi sul tema del contraddittorio anticipato nel procedimento tributario;

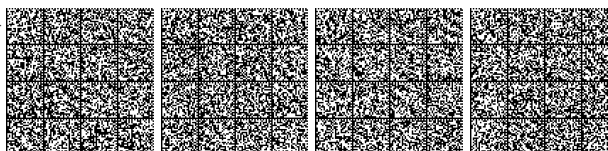
che, ponendosi lungo questa direttrice interpretativa, è di immediata evidenza che, ai fini della rilevanza delle sollevate questioni, il giudizio principale deve avere ad oggetto un accertamento tributario: inerente tributi non armonizzati (poiché, per quelli armonizzati, l'obbligo di sentire previamente il destinatario dell'atto rinviene base giuridica nel principio generale dettato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); non preceduto da accessi, ispezioni o verifiche sui luoghi di riferimento del contribuente (giacché il modulo procedurale previsto, a pena di invalidità dell'atto, dall'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, appare delimitato solo alle descritte verifiche fiscali); non ricompreso tra quelli per i quali l'obbligo del contraddittorio anticipato è espressamente sancito dalla legge (perché ciò neutralizza in radice l'esigenza sottesa alla evocata verifica di costituzionalità);

che, alla luce di tali considerazioni, la sollevata questione è manifestamente inammissibile, per la inadeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale, in quanto effettuata con modalità tali da non consentire a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 12 del 2017 e sentenza n. 218 del 2014);

che, in particolare, dal complessivo tenore della ordinanza di rimessione emerge, esclusivamente, che il relativo giudizio attiene ad un accertamento inerente redditi del 2008, fondato, tra l'altro, sulle risultanze «di 26 contratti di compravendita stipulati» dalla società ricorrente «in cui venivano indicati valori ritenuti non congrui dall'Amministrazione»;

che, anche ritenendo che l'atto impugnato non sia stato, nella specie, preceduto da un controllo fiscale con accesso, ispezione o verifica sui luoghi di riferimento della contribuente (perché diversamente sarebbe emersa l'immediata applicabilità della norma censurata, senza metterne in discussione la legittimità costituzionale), la lacunosa descrizione della fattispecie non consente di identificare le caratteristiche del procedimento che ha portato all'accertamento contestato e neppure l'effettiva natura di quest'ultimo;

che siffatta carenza descrittiva preclude a questa Corte - cui non è consentita la lettura degli atti di causa in ragione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (tra le ultime, ordinanza n. 237 del 2016) - la possibilità di verificare se si verta o meno in una delle ipotesi per le quali il contraddittorio è comunque imposto *ex lege* (non potendosi eventualmente escludere, ad esempio, che l'accertamento risulti fondato anche su parametri standardizzati, quali gli studi di settore, per i quali, come è noto, l'obbligo di contraddittorio preventivo è imposto dal relativo dato normativo di riferimento);



che la questione deve essere dunque dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Toscana in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170187

N. 188

*Ordinanza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento di accertamento tributario - Obbligo del contraddittorio preventivo all'atto impositivo limitato ai soli accertamenti realizzati a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), artt. 32, 39 e 41-bis; art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

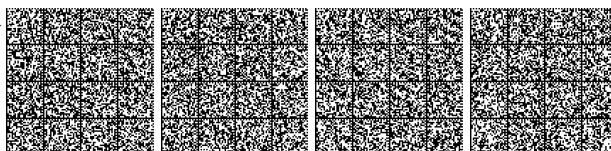
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 32, 39 e 41-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), e dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, nel procedimento vertente tra R.T. di S.G. & C. SAS e l'Agenzia delle Entrate - direzione provinciale di Siracusa, con ordinanza del 17 giugno 2016, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2016, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Siracusa, con ordinanza del 17 giugno 2016, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sia del comma 7 dell'art. 12 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sia degli artt. 32, 39 e 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che nel giudizio principale, come evidenziato dalla Commissione rimettente, la società in accomandita semplice R.T. di S.G. & C. ha impugnato un avviso di accertamento con il quale l'amministrazione finanziaria, relativamente all'anno d'imposta 2010, ha rettificato il reddito dichiarato, intimando il pagamento del dovuto per imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e imposta sul valore aggiunto (IVA) e, che, a sostegno del ricorso, la contribuente ha sollevato alcuni temi pregiudiziali rispetto al merito dell'accertamento contestato e, fra questi, la violazione dell'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000 perché non sarebbe stata rispettata la sequela procedimentale ivi prevista con violazione del diritto al contraddittorio preventivo;

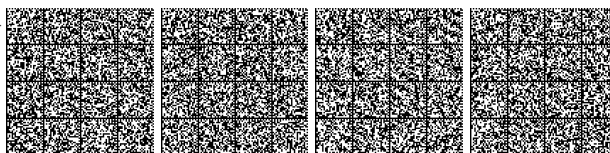
che, così come rimarcato dalla Commissione rimettente, il dato normativo posto a fondamento dell'atto impugnato - nella specie, costituito dal combinato disposto di cui agli artt. 32, 39, comma 1, lettera *d*) e 41-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 - non prevede, per i tributi non armonizzati, un obbligo preventivo di instaurazione del contraddittorio prima della emissione dell'atto impositivo; ciò a differenza di quanto si desume, per i tributi armonizzati, dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e, per gli altri tributi, dall'art. 12, comma 7, della legge 212 del 2000, il quale, tuttavia, nell'interpretazione delle sezioni unite della Corte di Cassazione (sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823), deve ritenersi limitato alle sole verifiche legate ad accessi sui luoghi di riferimento del contribuente, diverse da quella sottesa al contenzioso oggetto del giudizio principale;

che, ad avviso del giudice rimettente, una siffatta interpretazione del dato normativo di riferimento viola l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto sia con l'art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - giacché il procedimento che porta all'accertamento tributario, e dunque ad un titolo idoneo all'azione esecutiva, oltre che foriero di maggior importi per sanzioni e interessi, non risulta preceduto dal preventivo contraddittorio con il contribuente - sia con l'art. 6 della CEDU, applicabile anche nei giudizi tributari, considerata la funzione deterrente e punitiva delle sanzioni correlate all'accertamento tributario;

che, inoltre, la Commissione tributaria provinciale di Siracusa fa propri i dubbi di legittimità costituzionale prospettati, in riferimento agli artt. 3, 53, 24 e 111 Cost., dalla Commissione regionale tributaria della Toscana, con ordinanza del 18 gennaio 2016, le cui argomentazioni, estese a tutte le disposizioni censurate con l'ordinanza in disamina, vengono pedissequamente ribadite;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo: in via pregiudiziale, più profili di inammissibilità delle questioni, e tra questi, in particolare, la genericità della descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale, nonché l'ineadeguatezza della motivazione dell'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso pregiudiziali rispetto al merito, diversi da quello concernente la violazione del contraddittorio, logicamente ostativi, se fondati, all'applicabilità delle norme sospettate di incostituzionalità; nel merito, la manifesta infondatezza dei dubbi prospettati, per l'inconducenza dei riferimenti alla CEDU, nonché per l'inconferenza delle censure prospettate in relazione agli artt. 3, 24, 53 e 111 Cost.

Considerato che l'ordinanza in disamina non può ritenersi carente sotto il profilo della compiuta descrizione della fattispecie sottesa al giudizio principale;



che, infatti, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dell'interveniente, risulta puntualmente evidenziato che, nel caso di specie, l'accertamento impugnato - motivato dalla contestata deducibilità di alcuni costi portati in dichiarazione, con una conseguente rettifica del reddito dichiarato ex art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) e una diversa determinazione, per quel che qui interessa, del quantum dovuto per l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - ha seguito un cammino procedurale (caratterizzato dall'invito rivolto al contribuente ai sensi del comma 3 dell'art. 32 del citato d.P.R. n. 600 del 1973), estraneo alle ipotesi per le quali è previsto, *ex lege*, l'obbligo preventivo del contraddittorio;

che l'ordinanza è, tuttavia, manifestamente inammissibile perché, come sul punto correttamente rilevato dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, la Commissione rimettente, benché abbia dato espressamente conto di alcuni profili del giudizio principale logicamente e giuridicamente pregiudiziali rispetto alla applicabilità delle norme censurate (in particolare, è decisivo il riferimento alla inesistenza della notifica dell'atto impugnato, con eccezione preliminare ed assorbente, perché inerente alla stessa puntuale instaurazione del rapporto processuale lamentata dal contribuente), non ha poi adeguatamente motivato, anche solo in termini di mera plausibilità, in ordine alle ragioni che permetterebbero di rigettare le dette eccezioni preliminari;

che, in particolare, deve ritenersi insufficiente al fine il riferimento alle difese spese, nel giudizio principale, su tali temi, dall'amministrazione finanziaria, la quale, nel costituirsi, avrebbe replicato su tali eccezioni pregiudiziali «depositando documentazione varia ed invocando giurisprudenza contraria alla tesi della ricorrente (che condurrebbe alla reiezione di tutte le censure ad eccezione di quella relativa alla violazione dell'art. 12 dello statuto del contribuente)»;

che un siffatto argomentare è, all'evidenza, apodittico, in mancanza della descrizione del tenore delle difese della parte interessata e, soprattutto, del contenuto dell'orientamento della giurisprudenza (peraltro, in difetto anche dell'indicazione degli estremi delle pronunce che l'avrebbero espresso) che dovrebbe, positivamente, sostenerne il portato;

che l'insufficienza della motivazione su tali motivi del ricorso proposto nel giudizio principale, il cui eventuale accoglimento sarebbe suscettibile di determinare l'annullamento dell'atto impugnato, finisce per ricadere negativamente sull'onere di argomentare adeguatamente in ordine alla rilevanza delle questioni, così da imporre la declaratoria di manifesta inammissibilità (tra le tante, ordinanze nn. 122 e 24 del 2015; ordinanza n. 158 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) e degli artt. 32, 39, 41-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, primo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

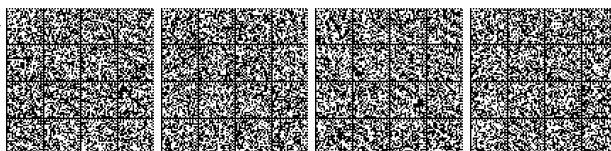
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 189

*Ordinanza 5 - 13 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento di accertamento tributario - Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali - Contraddittorio endoprocedimentale.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Commissione tributaria regionale della Campania, nel procedimento vertente tra R.C. e l'Agenzia delle Entrate - direzione provinciale di Napoli, con ordinanza del 6 maggio 2016, iscritta al n. 261 del registro ordinanze 2016, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2017.

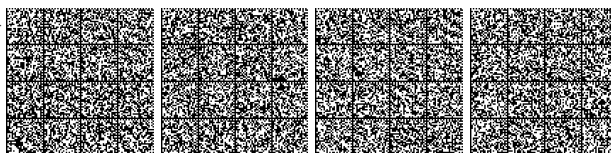
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che con ordinanza del 6 maggio 2016, iscritta al n. 261 del registro ordinanze 2016, la Commissione tributaria regionale della Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale del «diritto nazionale» e dunque di «tutte le norme» interne che «a differenza del diritto dell'Unione europea», non prevedono alcun «obbligo generalizzato di contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria, vieppiù a pena di nullità», disposizioni ritenute in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché «comunque con criteri comuni di razionalità ed uniformità logico-giuridica, di diritto interno ed internazionale»;

che, certo il diritto al contraddittorio, anticipato in materia di procedimento tributario ove imposto dalla legge nazionale, o desunto, per i tributi armonizzati, dai principi fondamentali dettati dal diritto dell'Unione europea, la Commissione rimettente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale - in riferimento agli articoli 3, 24 e 117, primo comma, Cost., nonché per asserito contrasto «con i criteri di razionalità e con i principi generali dell'ordinamento» - dell'interpretazione del dato normativo di riferimento offerta dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza del 9 dicembre 2015, n. 24823, in forza della quale la previsione di «nullità, testuale o virtuale, per violazione del contraddittorio, sia essa riconosciuta in via interpretativa o per effetto della declaratoria delle norme in precedenza indicate», può essere riscontrata «unicamente a condizione che il contribuente in giudizio esponga le ragioni che avrebbe fatto valere nel mancato contraddittorio ed ancora a condizione che esse non appaiano pretestuose o devianti dai canoni di correttezza e lealtà»;

che, per quanto emerge dall'ordinanza di rimessione, il giudizio principale ha ad oggetto l'impugnazione della sentenza con la quale è stato rigettato il ricorso proposto da R.C. avverso l'avviso di accertamento comunicatogli dall'Agenzia delle entrate competente, relativo a pretese imposte dirette e imposte nel valore aggiunto (IVA) per l'anno



2009, in esito alla rettifica del reddito dichiarato, realizzata in applicazione del disposto di cui all'art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) e che, tra i motivi di gravame, il contribuente ha addotto il difetto di motivazione della sentenza impugnata avuto riguardo alla eccepita violazione del contraddittorio preventivo, indicato, in primo grado, quale vizio invalidante l'atto;

che, nel prospettare la questione, la Commissione rimettente muove dall'interpretazione offerta dalle sezioni unite della Corte di cassazione (con la sentenza n. 24823 del 2015, già richiamata), in ordine al limitato perimetro di operatività da assegnare all'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), riferibile solo ai controlli fiscali realizzati tramite accessi, ispezioni o verifiche sui luoghi di riferimento del contribuente (comma 1 del citato art. 12) nonché alla affermata impossibilità di rintracciare, nell'ordinamento interno, un principio fondamentale, non positivizzato, che consenta, in via generalizzata, di dichiarare la nullità degli accertamenti resi senza il contraddittorio preventivo;

che, ad avviso del giudice *a quo*, una tale ricostruzione non sarebbe condivisibile perché frutto di un approccio interpretativo «burocratico», cui poteva altrimenti avviarsi attraverso il possibile e lecito ricorso all'analogia o comunque mediante una interpretazione logico-sistematica e storico-evolutiva dell'insieme di disposizioni che prevedono ipotesi di accertamento precedute, a pena di invalidità, dall'obbligo di contraddittorio;

che, in ragione di tali premesse argomentative, la Commissione rimettente rassegna l'esigenza di «invocare una pronuncia quantomeno interpretativa della Corte costituzionale in ordine al tema in questione, onde chiarire se l'attuale stato della legislazione interna, integrato per quanto di ragione dall'assetto normativo europeo, consenta già di pervenire alla specifica affermazione di un obbligo generale del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria, semmai ricavandolo in via di estensione esegetica dall'art. 12, comma 7, legge n. 212/2000 o per converso legittimi la conclusione [...] delle S.U. della Cassazione», dovendosi ritenere, in tale ultimo caso, che una siffatta interpretazione restrittiva si pone in conflitto con «l'art. 117, comma 1 Cost., e, per esso, rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, o quantomeno rispetto a criteri generali di razionalità ed uniformità con detto ordinamento», dando altresì corpo ad un ingiustificato distinguo fra tributi armonizzati e non armonizzati, perché finisce con il legittimare letture disciplinari differenti per «situazioni indubbiamente connotate da eadem *ratio* e come tali meritevoli di essere sussunte in una logica unitaria di trattamento normativo»;

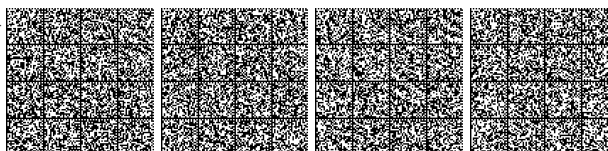
che, inoltre, ad avviso della rimettente, la soluzione adottata dalla Corte di Cassazione in ordine alla sorte di tale violazione, laddove sia previsto il contraddittorio preventivo, per essere la stessa inidonea a produrre effetti invalidanti se il contribuente non espone, in giudizio, le ragioni che avrebbe fatto valere ove fosse stato sentito prima dell'adozione dell'atto, si pone in conflitto con gli articoli 3 e 24 Cost., per la asserita disparità di trattamento delle parti, con intollerabile sbilanciamento a svantaggio del contribuente, costretto comunque a vedere limitata e compromessa la sua difesa e con ulteriori ricadute anche sul rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost., «almeno per quanto direttamente riguardante i tributi cosiddetti armonizzati», nonché «in genere per ogni tipo di tributi»;

che nel relativo giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo: in via pregiudiziale, più profili di inammissibilità delle questioni e fra questi, in particolare, quello relativo alla omessa individuazione delle norme sospettate di incostituzionalità; nel merito, l'inconferenza del parametro evocato a supporto della prima questione, mentre, per la seconda, l'infondatezza della relativa prospettazione, perché la perdita del gettito fiscale, correlata ad una violazione solo formale della regola procedimentale, deve ritenersi giustificata solo quando si riscontri una lesione effettiva della prospettive difensive del contribuente, così da evitare che la relativa contestazione non assuma contenuti meramente pretestuosi.

Considerato che, tra le numerose ragioni di inammissibilità delle questioni evidenziate dalla difesa dell'interveniente, appare decisiva ed assorbente quella inerente l'omessa individuazione delle norme sospettate di incostituzionalità;

che, in particolare, sia la prima che la seconda questione prospettate con l'ordinanza in oggetto devono ritenersi inammissibili per la generica e incerta formulazione del *petitum* sotto il profilo sia della individuazione delle specifiche disposizioni censurate, sia della conseguente indeterminazione della pronuncia da adottare per eliminare i vizi di illegittimità costituzionale denunciati (sentenza n. 218 del 2014);

che manca, infatti, per entrambe le questioni, una puntuale identificazione delle norme censurate, del tutto assenti con riferimento alla seconda questione e inadeguatamente indicate per la prima, stante la inaccettabile genericità dei riferimenti al «diritto nazionale», nonché alle «norme che testualmente non prevedono il detto contraddittorio», contenuti nelle conclusioni e non altrimenti ovviati dalla complessiva lettura della ordinanza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Campania con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170189

N. 190

*Sentenza 23 maggio - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale - Ampliamento della durata in carica del Commissario straordinario.**

- Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali – modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), artt. 1, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), e 3 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-22 giugno 2016, depositato in cancelleria il 28 giugno 2016 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Calabria;  
udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), e 3 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- Premette il ricorrente che la Regione Calabria, in seguito a una situazione di grave squilibrio economico-finanziario nel settore sanitario, ha stipulato con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze un accordo volto a individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

Non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal piano di rientro nei tempi e nei modi previsti dal citato art. 1, comma 180, dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dai successivi interventi legislativi in materia, la Regione è stata commissariata ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e nella seduta del 30 luglio 2010 il Consiglio dei ministri ha nominato commissario ad acta il Presidente *pro tempore* della Regione medesima.

Con delibera n. 44 del 3 agosto 2010, il commissario, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ha approvato i programmi operativi 2013-2015 per la prosecuzione del piano di rientro.

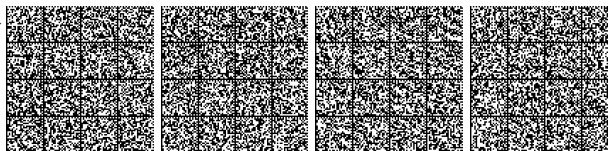
Il Consiglio dei ministri, con delibera del 12 marzo 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha quindi conferito a un nuovo soggetto l'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro.

Con tale delibera è stato attribuito al nuovo commissario il medesimo mandato già affidato al precedente, ricomprensivo del compito di adottare il «provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale, in coerenza con quanto specificamente previsto dal patto per la salute 2014/2016» (punto n. 4), e il «provvedimento di riassetto della rete ospedaliera» (punto n. 1).

La sopravvenuta legge regionale n. 11 del 2016, in modifica della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità), ha inteso regolamentare i servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative tecnico-sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali.

3.- Osserva, in particolare, il ricorrente che l'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*) della legge regionale n. 11 del 2016 istituisce «*b*) [...] il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) in tutte le Aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria; *c*) [...] il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le Aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria».

3.1.- Tale norma, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nonostante l'espressa menzione del decreto n. 130 del 16 dicembre 2015 del commissario ad acta, se ne discosterebbe in maniera sostanziale.





Con il citato decreto, infatti, il commissario, nell'approvare le relative linee guida, avrebbe fornito alle aziende del servizio sanitario regionale criteri condivisi per l'adozione dei singoli atti aziendali, nell'ambito dei quali esercitare la propria autonomia organizzativa.

Sulla base di tali linee guida, in particolare, le singole aziende sanitarie possono istituire il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP), conformemente all'art. 7 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica).

Il contrasto delle disposizioni censurate con il decreto commissariale sarebbe allora evidente, perché le prime, istituendo direttamente i menzionati servizi, avrebbero sostanzialmente avocato al Consiglio regionale una competenza propria delle aziende sanitarie, il cui esercizio avrebbe dovuto essere vagliato dalla struttura commissariale.

3.2.- La norma censurata sarebbe dunque incostituzionale sotto un duplice profilo.

Per un verso, essa interferirebbe con le valutazioni e i poteri del commissario ad acta, e tale semplice interferenza determinerebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Per altro verso, essa si sovrapporrebbe alle previsioni del piano di rientro, e in particolare alle azioni di governance di cui al programma operativo 2013/2015, n. 10 (approvato con decreto del commissario ad acta n. 14 del 2 aprile 2015), e per ciò solo contrasterebbe, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con i principi fondamentali della legislazione statale diretti alla tutela della salute e al contenimento della spesa pubblica in materia sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali gli interventi previsti nell'accordo Stato-Regioni e nel piano di rientro sono vincolanti per la Regione.

4.- Incostituzionale, secondo il ricorrente, è anche l'art. 3 della legge regionale n. 11 del 2016, ai sensi del quale «[a] comma 3 dell'art. 20 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità), la parola “sei” è sostituita dalla parola “dodici”».

Precisa l'Avvocatura generale dello Stato che il testo originario della norma modificata attribuiva alla Giunta regionale, «[p]er esigenze di carattere straordinario», la facoltà di nominare commissari nelle aziende sanitarie e in quelle ospedaliere «per un periodo di sei mesi eventualmente rinnovabile per una sola volta fino ad un massimo di sei mesi».

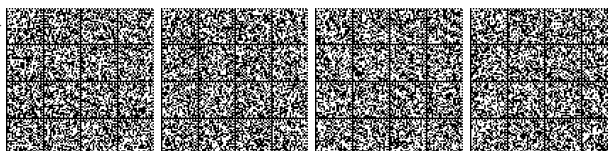
La disposizione censurata è dunque intervenuta sulla durata dell'incarico dei commissari straordinari regionali, innalzandolo a dodici mesi (rinnovabili), il che contrasterebbe con il carattere temporaneo ed eccezionale proprio delle gestioni commissariali.

In tal modo la disposizione impugnata finirebbe, infatti, con il configurare il commissariamento come una sorta di gestione ordinaria, con elusione delle norme che prevedono i requisiti per la nomina a direttore generale, e in particolare dell'art. 3-bis del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), recante principi fondamentali nella materia «tutela della salute», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- Con memoria depositata il 9 settembre 2016 si è costituita la Regione Calabria, eccependo, in primo luogo, che la legge regionale impugnata non costituisce ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro e dei suoi programmi operativi, poiché i suoi contenuti non interferirebbero in alcun modo con il mandato commissariale.

5.1.- In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge Reg. Calabria n. 11 del 2016 non si porrebbe in contrasto con le linee guida fornite dal commissario ad acta con il decreto n. 130 del 2015, poiché solo apparentemente imputerebbe al Consiglio regionale delle competenze proprie delle aziende sanitarie e ospedaliere, come sarebbe reso evidente dalla lettera d) del comma 1 medesimo, che «delega la Giunta regionale della Calabria, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, all'emanazione, di concerto con il dipartimento Tutela della Salute e con il Commissario ad acta, di un apposito atto regolamentare teso a promuovere e valorizzare le funzioni e il ruolo delle professioni sanitarie disciplinate dalla L. 251/2000, definendone gli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali».

La norma sarebbe legittima perché la materia dell'organizzazione sanitaria e amministrativa delle aziende sanitarie e ospedaliere, fermi i principi del d.lgs. n. 502 del 1992, rientrerebbe nella potestà legislativa regionale in forza dell'art. 117, terzo comma, Cost.; perché al commissario ad acta spetterebbero competenze amministrative e non legislative; e perché, a fronte di provvedimenti legislativi regionali che interferiscano con il piano, il commissario è legittimato a richiedere al Consiglio regionale la loro rimozione ai sensi dell'art. 2, comma 80, della citata legge n. 191 del 2009.



5.2.- Quanto alla censura relativa all'art. 3 della legge regionale n. 11 del 2016, la Regione Calabria eccipisce che, pur con la modifica temporale contestata, il commissariamento delle aziende sanitarie e ospedaliere resta di carattere straordinario, trattandosi di organo di durata annuale prorogabile solo per un altro anno.

Ad opinare diversamente, il medesimo problema si porrebbe per le norme statali che prevedono il commissariamento delle Regioni per l'esecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, anche perché vi sono commissariamenti statali «che ormai durano da oltre sette anni».

La disposizione in esame, pertanto, non sarebbe in contrasto con l'art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 e, conseguentemente, non violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29).

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, nell'istituire il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria (lettera *b*), e il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria (lettera *c*), violerebbero, in primo luogo, l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, perché interferirebbero con le funzioni demandate al commissario ad acta, sovrapponendosi alle previsioni del piano di rientro e «alle azioni di governance di cui al programma operativo» 2013-2015 (approvato con decreto del commissario ad acta n. 14 del 2 aprile 2015), e disattendendo quanto disposto dal decreto commissariale n. 130 del 16 dicembre 2015.

Le disposizioni, inoltre, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasterebbero con i principi fondamentali della legislazione statale diretti alla tutela della salute e al contenimento della spesa pubblica in materia sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», secondo cui gli interventi previsti nell'accordo Stato-Regioni e nel piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla loro attuazione e a non adottarne di nuovi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, perché, nell'innalzare da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le Aziende sanitarie e ospedaliere, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento al parametro interposto dell'art. 3-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), espressione di un principio fondamentale nella materia sanitaria.

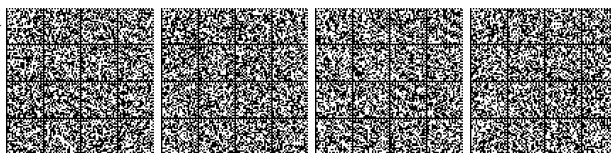
2.- In via preliminare, va rilevata la tardività della costituzione della Regione Calabria, avvenuta il 9 settembre 2016.

Ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «[l]a parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di 30 giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso»; ai sensi dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il deposito del ricorso deve avvenire entro 10 giorni dalla notificazione.

Nel caso di specie, il ricorso è stato notificato il 22 giugno 2016 e quindi il termine stabilito per il suo deposito era il 3 luglio 2016 e - non applicandosi ai giudizi costituzionali l'istituto della sospensione feriale dei termini processuali (sentenze n. 332, n. 310 e n. 46 del 2011) - il termine ultimo per la costituzione della Regione Calabria era il 2 agosto 2016.

3.- Ancora in via preliminare deve essere rilevata l'utilizzabilità dei documenti prodotti in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica di discussione: «l'assenza di preclusioni al loro esame si ricava implicitamente dagli ampi poteri istruttori di questa Corte, che, ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, “dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i tempi e i modi da osservarsi per la loro assunzione”» (sentenza n. 14 del 2017).

4.- La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016 è fondata.



Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)»», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016).

Si è anche costantemente affermato che, «[q]ualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015).

Nel caso di specie l'interferenza sussiste, poiché le disposizioni impugnate istituiscono in via legislativa il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere, mentre il decreto commissariale n. 130 del 2015 - adottato nell'esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale conferiti con il mandato del 20 marzo 2015 - rimette (in conformità all'art. 7 della legge 10 agosto 2000, n. 251, recante «Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica») l'istituzione (anche) di tali strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all'approvazione del commissario medesimo.

5.- Rileva inoltre questa Corte che interferisce con le funzioni commissariali anche la non impugnata lettera *d*) del comma 1 dell'art. 1, nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli «aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali» relativi ai menzionati servizi.

La norma è infatti in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede la loro istituzione: ad essa va pertanto estesa, in via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

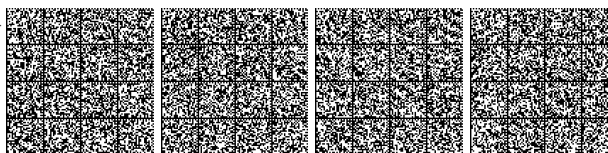
6.- Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, che innalza da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere.

L'assunto del ricorrente è che il prolungamento della durata di queste gestioni straordinarie (previste dagli artt. 3, comma 8, e 20, comma 3, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29, recante «Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità») determinerebbe la loro equiparazione alla gestione ordinaria, in violazione dell'art. 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che pone determinati requisiti per la nomina a direttore generale delle aziende sanitarie.

L'assunto non può essere condiviso.

La durata del mandato commissariale, pur prolungato ad un anno, non è infatti equiparabile a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (in questo senso non solo il d.P.C.m. 31 maggio 2001, n. 319, ma anche e soprattutto l'art. 3-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e l'art. 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria»).

Il prolungamento non è, all'evidenza, finalizzato a rendere ordinaria la gestione commissariale, ma solo a consentire che essa abbia - secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale - una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29);

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, limitatamente all'inciso «, definendone gli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170190

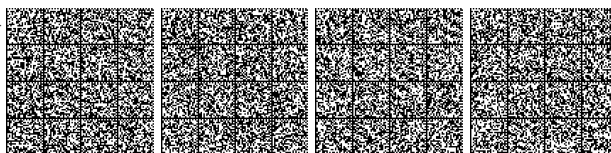
N. 191

*Sentenza 3 - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie per il contenimento della spesa in materia di impiego pubblico (dirigenza; trattamento accessorio; assunzioni a tempo indeterminato; oneri per i rinnovi contrattuali) - Obbligo per le amministrazioni pubbliche di approvvigionamento esclusivamente tramite Consip S.p.A. o i soggetti aggregatori - Limite ai compensi massimi di amministratori, dirigenti e dipendenti delle società a controllo pubblico - Obbligo di pubblicazione di informazioni concernenti il conferimento degli incarichi e dei compensi - Obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di approvazione, comunicazione e pubblicazione del programma biennale degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro - Responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti in caso di inosservanza.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi rispettivamente notificati il 26 febbraio-7 marzo, il 26-29 febbraio e il 29 febbraio 2016, depositati in cancelleria il 4, l'8 e il 10 marzo 2016 ed iscritti rispettivamente ai numeri 10, 17 e 20 del registro ricorsi 2016;

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

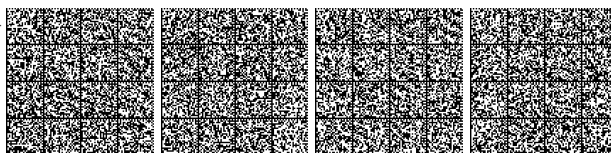
udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 26 febbraio-7 marzo 2016, depositato il 4 marzo e iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2016, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», prospettando la violazione degli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474»); degli artt. 79, 80 e 81 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»; artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale», e art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»); degli artt. 99 e 100 dello statuto e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»); dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, «in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001», in tema di «tutela della salute» e «organizzazione»; degli artt. 116 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, «anche in relazione all'articolo 120 della Costituzione».

1.1.- La Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver passato in rassegna le prerogative e le competenze che le spettano in considerazione dell'autonomia finanziaria attribuita dal Titolo VI dello statuto, ha illustrato, al punto *d*) del ricorso, le norme che formano oggetto di impugnazione, che riguardano: l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima



e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche, vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015); le limitazioni dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale (art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015); l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di provvedere agli approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite la Consip spa o i soggetti aggregatori (art. 1, comma 512, primo periodo, della medesima legge), obbligo preordinato a garantire un risparmio di spesa (art. 1, comma 515), derogabile solo in ipotesi tassative (art. 1, comma 516) e sanzionato con la responsabilità disciplinare e per danno erariale (art. 1, comma 517); l'obbligo per gli enti del Servizio sanitario nazionale di avvalersi in via esclusiva delle centrali regionali di committenza o di Consip spa (art. 1, comma 548) e la responsabilità disciplinare e per danno erariale di chi violi tali prescrizioni (art. 1, comma 549); i limiti massimi dei compensi da corrispondere ad amministratori, dirigenti e dipendenti delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche e dalle amministrazioni dello Stato (art. 1, comma 672), e l'obbligo di dare pubblicità al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o professionali (art. 1, comma 675), obbligo che costituisce condizione per il pagamento del relativo compenso (art. 1, comma 676); la definizione dei criteri per determinare gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 e gli oneri che derivano dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale in regime di diritto pubblico, dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale (art. 1, comma 469, secondo periodo), e al personale convenzionato con il servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 470); l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche che intendano acquistare beni o servizi di importo unitario stimato superiore a un milione di euro, di approvare, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e i suoi aggiornamenti annuali (art. 1, comma 505); l'obbligo di procedere ad acquisti centralizzati, salvo che nell'ipotesi eccezionale di inidoneità del bene o del servizio oggetto di convenzione e previa valutazione dell'organo di vertice amministrativo, specificamente motivata e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti (art. 1, comma 510).

1.2.- La parte ricorrente argomenta che tali previsioni, ove siano applicate anche alle Province autonome, «interferiscono, in particolare, con le attribuzioni delle Province autonome in materia di organizzazione, anche del servizio sanitario (“ordinamento dei propri uffici e del relativo personale”, ai sensi dell'articolo 8, n. 1) St.); “igiene e sanità” ai sensi dell'articolo 9, n. 10) St.; corrispondenti funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 16 St.; “organizzazione” e “tutela della salute” ai sensi dell'articolo 117, commi quarto e terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001) e di autonomia finanziaria, anche in particolare nel settore sanitario (in particolare articoli 79, 80 e 81 dello Statuto di autonomia e, più in generale, Titolo VI dello stesso Statuto speciale e relative norme di attuazione, tra le quali in particolare il d.lgs. n. 266/1992 e il d.lgs. n. 268/1992; articolo 34, comma 3, della legge n. 724/1994) e sono lesive delle stesse, anche con riferimento agli articoli 116 e 119 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione, anche perché il legislatore non si è limitato ad enunciare norme di principio (*cf.* Corte cost., sentenza n. 159/2008)».

La Provincia autonoma di Bolzano soggiunge che deve essere «garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e di servizi» e prospetta, sotto tale profilo, «la violazione degli artt. 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 574/1988».

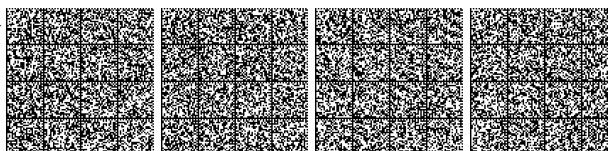
1.3.- In vista dell'udienza, il 18 aprile 2017, la ricorrente ha depositato una memoria illustrativa e ha ribadito le conclusioni già formulate nel ricorso introduttivo.

La Provincia autonoma di Bolzano osserva che le norme impugnate non sono state preventivamente concordate e si rivolgono anche alle Province autonome o comunque producono effetti indiretti nei loro confronti. Risulterebbe così vanificata la funzione della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015 e parrebbe ardua un'interpretazione adeguatrice suscettibile di rendere la disciplina compatibile con l'ordinamento statutario.

Sarebbe la stessa difesa dello Stato a ricondurre le previsioni in esame ai principi di coordinamento della finanza pubblica, così confermando l'obbligo delle Province autonome di ottemperare alle prescrizioni della legge statale.

La Provincia autonoma di Bolzano ribadisce che i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono governati dal principio dell'accordo e dal “principio di consensualità”, che precludono ogni modificazione unilaterale ad opera dello Stato. Per contro, le norme impugnate inciderebbero arbitrariamente sull'autonomia organizzativa e di spesa della Provincia autonoma ricorrente.

Quanto all'art. 1, commi 219 e 236, della legge n. 208 del 2015, la Provincia autonoma di Bolzano prospetta, per l'ipotesi in cui non trovi applicazione la clausola di salvaguardia, la violazione degli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto di autonomia, dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, o dell'art. 117, quarto comma, Cost., alla stregua della “clausola di maggior favore” prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli artt. 3 e 97 Cost.



Ad avviso della parte ricorrente, i citati commi hanno un carattere preciso e specifico, non si configurano come norme di riforma economico-sociale o come principi di coordinamento della finanza pubblica e attengono alla materia dell'organizzazione degli uffici provinciali, attribuita alla potestà legislativa esclusiva della Provincia (art. 8, numero 1, dello statuto). La Provincia ha l'obbligo di adeguarsi a tale disciplina, in forza dell'art. 2 del d.l.gs. n. 266 del 1992, nei soli limiti previsti dall'art. 4 dello statuto di autonomia.

Peraltro, in forza dell'art. 79, quarto comma, dello statuto, spetterebbe alla Provincia autonoma di Bolzano provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, enunciate da specifiche disposizioni legislative dello Stato, e assumere autonome misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

La Provincia autonoma di Bolzano svolge le medesime considerazioni anche per l'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517, sempre che tali previsioni siano ritenute applicabili anche alle Province autonome.

A tale riguardo, la parte ricorrente evidenzia di avere già istituito, nell'esercizio della propria competenza in materia di organizzazione degli uffici, l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, e di avere già garantito il rispetto del «principio della organizzazione razionale e non atomistica degli acquisti».

La Provincia autonoma ricorrente assume che le disposizioni impugnate comprimano indebitamente la facoltà di organizzare nel modo ritenuto più opportuno gli acquisti dei beni strumentali e «l'autonomia finanziaria dal lato della spesa statutariamente riconosciuta».

Quanto alle norme sugli approvvigionamenti sanitari (art. 1, commi 548 e 549), la Provincia autonoma di Bolzano ribadisce di avere già istituito l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e puntualizza che le disposizioni impugnate non dovrebbero trovare applicazione nella Provincia autonoma, in virtù della clausola di salvaguardia già menzionata.

Ove si privilegiasse una diversa interpretazione, le disposizioni in esame, contrassegnate da un carattere di estremo dettaglio, sarebbero lesive delle competenze attribuite alla Provincia alla stregua dell'art. 9, numero 10), dello statuto di autonomia, e contrasterebbero con l'autonomia statutaria in materia di finanza, «in quanto adottate in violazione delle condizioni poste dall'art. 79 dello Statuto».

Lo Stato, difatti, non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario, poiché la Provincia autonoma non partecipa al Fondo sanitario nazionale e autofinanzia il servizio sanitario.

Quanto all'art. 1, commi 672, 675 e 676, che limitano i compensi degli amministratori e dei dipendenti delle società a controllo pubblico, la Provincia autonoma di Bolzano invoca l'applicazione della citata clausola di salvaguardia e, nell'ipotesi in cui tale clausola non sia operativa, ravvisa la violazione degli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto, dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, o dell'art. 117, quarto comma, Cost., se più favorevole ai sensi dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Nella prospettiva della parte ricorrente, i citati commi presenterebbero carattere analitico e di estremo dettaglio, in violazione della potestà legislativa della Provincia autonoma e della sua autonomia finanziaria, e riconoscerebbero al Ministero dell'economia e delle finanze «un potere normativo sulla Provincia».

In virtù della clausola di salvaguardia, dovrebbe essere esclusa anche l'applicazione diretta dell'art. 1, commi 469 e 470, che disciplinano l'allocatione degli oneri per i rinnovi contrattuali.

La tesi di un obbligo di puntuale adeguamento, propugnata dalla difesa dello Stato, renderebbe più stridente il contrasto con l'art. 79, secondo comma, dello statuto, che regola la modifica delle modalità con cui la Provincia autonoma concorre al conseguimento degli obiettivi della finanza pubblica, nel rispetto della procedura delineata dall'art. 104 dello statuto, e con l'art. 79, quarto comma, della medesima fonte statutaria, che affida alla Provincia autonoma il compito di provvedere al raggiungimento delle finalità di coordinamento della finanza pubblica, enunciate da specifiche disposizioni statali.

Ove si concludesse per l'estraneità della disciplina al coordinamento della finanza pubblica, bisognerebbe riconoscere la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in base all'art. 8, numero 1), dello statuto di autonomia.

Con specifico riguardo all'art. 1, comma 470, la Provincia autonoma di Bolzano ne ravvisa il contrasto con l'art. 79 dello statuto e, ove si riconduca la disciplina alla materia della sanità, con l'art. 9, numero 10), dello statuto e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., invocato in base alla «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Quanto all'art. 1, commi 505 e 510, la Provincia argomenta che tali disposizioni non avrebbero alcuna incidenza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e non potrebbero, pertanto, essere annoverate tra i principi di coordinamento della finanza pubblica.



Le norme impugnate, se ritenute applicabili alle Province autonome, sarebbero lesive della competenza esclusiva attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e dell'autonomia finanziaria della Provincia autonoma (art. 79 dello statuto).

1.4.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano.

L'Avvocatura generale dello Stato pone l'accento sull'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, che sancisce l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni della legge di stabilità per il 2016 compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

La norma citata, caratterizzata da una formulazione letterale inequivocabile, perseguirebbe l'obiettivo di tutelare le prerogative della Provincia autonoma, impedendo l'applicazione di quelle discipline che contrastino con la normativa statutaria.

Peraltro, le modalità operative della clausola di salvaguardia dovrebbero tener conto del contesto in cui le disposizioni impugnate si iscrivono: si tratterebbe, invero, di interventi adottati in una congiuntura di crisi eccezionale, «che non consente indugi negli interventi programmati, in nome del superiore principio di solidarietà nazionale e per evitare il grave rischio della compromissione dell'unità economica della Repubblica» e ben giustifica il discostarsi dal «modello consensualistico».

Quanto alle norme in tema di criteri uniformi per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale e per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi da parte dei medesimi enti (art. 1, commi 548 e 549), non vi sarebbe alcuna lesione delle competenze provinciali.

La Provincia di Bolzano, difatti, avrebbe istituito un proprio soggetto aggregatore (l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) e la norma statale si limiterebbe a confermare la previsione, non impugnata, dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Quanto alle disposizioni dell'art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505 e 510, della legge n. 208 del 2015, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che si collocano in un contesto normativo complesso, segnato dalle previsioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e del citato d.l. n. 66 del 2014. Il legislatore, con tali misure, si riprometterebbe di conseguire significativi risparmi di spesa pubblica anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, razionalizzando gli acquisti da parte delle pubbliche amministrazioni, soprattutto nel settore sanitario, e rafforzando l'acquisizione centralizzata.

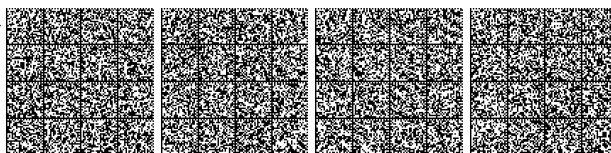
Le previsioni impugnate si prefiggerebbero di garantire a tali previsioni «piena ed immediata applicazione da parte di tutti [i] soggetti pubblici cui le stesse sono rivolte», dettando, anche per le autonomie speciali, principi di coordinamento della finanza pubblica. La natura dettagliata delle previsioni citate non sarebbe incompatibile con il carattere di principio di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto all'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517, riguardanti l'approvvigionamento di beni e servizi in materia di informatica e connettività ad opera delle pubbliche amministrazioni, l'Avvocatura generale dello Stato replica che perseguono la finalità di realizzare l'obiettivo del risparmio di spesa annuale, razionalizzando gli acquisti di beni e servizi in materia informatica e realizzando «un governo unitario e un maggior coordinamento dell'attuazione dei progetti informatici nella pubblica amministrazione, anche in linea con quanto stabilito dal codice dell'amministrazione digitale e dall'Agenda digitale italiana».

Quanto all'art. 1, commi 505 e 510, che imporrebbero, a dire della Provincia autonoma ricorrente, oneri e adempimenti gravosi e si rivelerebbero norme di minuto dettaglio, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che si tratta di previsioni preordinate a rafforzare l'acquisizione centralizzata e a garantire risparmi di spesa tramite la riduzione dei prezzi unitari di acquisto, in un'ottica di trasparenza, di razionale programmazione e di costante controllo delle spese relative agli acquisti di beni e di servizi di importo rilevante.

L'Avvocatura generale dello Stato, «anche in relazione alle disposizioni in oggetto», reputa «corretto riconoscere l'operatività della clausola di salvaguardia».

Le disposizioni impugnate, ad ogni modo, si configurerebbero come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e non interferirebbero con la potestà legislativa esclusiva della Provincia autonoma in tema di organizzazione degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto.





Per quel che attiene all'art. 1, commi 219, 236, 469, 505, 510, 512, 515, 516, 548, 549, 672 e 675, l'Avvocatura generale dello Stato nota conclusivamente che tali disposizioni si inseriscono nel solco di precedenti interventi legislativi, come quelli recati dall'art. 2 del d.l. n. 95 del 2012, e si atteggiano come principi di coordinamento della finanza pubblica, rispettosi delle condizioni di transitorietà della misura adottata e di non esaustività degli strumenti dettati dalla normativa statale per conseguire l'obiettivo.

A conferma del margine di autonomia comunque riconosciuto, si richiama la previsione dell'art. 1, comma 221, che consente a Regioni ed enti locali di effettuare la ricognizione delle dotazioni organiche dirigenziali e il riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, allo scopo di evitare eventuali duplicazioni e di garantire «la maggiore flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici».

1.5.- In prossimità dell'udienza, il 18 aprile 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già formulate nell'atto di costituzione.

Quanto alle norme in materia di limitazioni al trattamento accessorio del personale (art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015) e ai compensi degli amministratori e del personale delle società pubbliche controllate (art. 1, comma 672, della medesima legge), l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che esse sono componente indispensabile degli interventi di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica attuati dal legislatore statale, il quale ha dovuto porre regole comuni e uniformi, «in considerazione dell'unitarietà del quadro di finanza pubblica».

Il legislatore nazionale, allo scopo di coordinare la finanza pubblica, ben potrebbe adottare norme suscettibili di applicarsi con valenza generale a tutta la pubblica amministrazione e alle autonomie speciali, nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

A sua volta, la disciplina in tema di acquisti di beni e servizi (art. 1, commi 505 e 510) risponderebbe a esigenze di razionalizzazione e di riduzione degli sprechi di risorse pubbliche.

Anche il sistema di approvvigionamento delle amministrazioni pubbliche disciplinato dall'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517 sarebbe diretto a perseguire obiettivi di «ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di risparmio di spesa da perseguire sull'intero territorio nazionale».

Le norme in tema di approvvigionamento degli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 548 e 549) non presenterebbero alcun contenuto innovativo rispetto alla vigente legislazione e si limiterebbero a disciplinare situazioni specifiche, nelle more della piena attuazione dell'art. 9 del d.l. n. 66 del 2014.

2.- Con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato il successivo 10 marzo e iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2016, la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 della legge n. 208 del 2015, prospettando la violazione di numerosi parametri statutari e costituzionali, nei termini di séguito esposti.

2.1.- La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, commi 219 e 236, della legge n. 208 del 2015, riguardanti, rispettivamente, l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e di seconda fascia vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e la limitazione dell'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale.

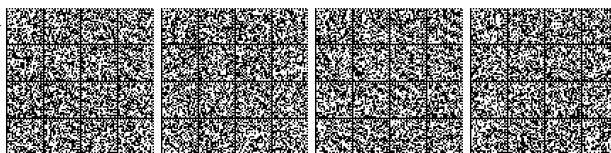
Ad avviso della ricorrente, i commi citati non dovrebbero essere applicati alle Province autonome in forza della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, che così recita: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Ove fossero, invece, direttamente applicabili, tali commi contrasterebbero con gli artt. 8, numero 1), e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, con l'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992, con l'art. 117, quarto comma, Cost. (in combinazione con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001), ove norma più favorevole, e con gli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 8, numero 1), dello statuto assegna alle Province autonome la potestà di carattere primario di emanare norme legislative in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», nei limiti tracciati dall'art. 4 del medesimo statuto.

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 impone alle Province autonome, entro sei mesi dalla pubblicazione, di adeguarsi ai principi recati dagli atti legislativi dello Stato, adottati nel rispetto degli artt. 4 e 5 dello statuto. Nelle more dell'adeguamento, hanno applicazione le leggi provinciali.

In contrasto con tali previsioni, la normativa statale invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa primaria della Provincia, dettando norme di carattere preciso e specifico, che non configurano riforme di carattere economico-sociale.



L'art. 1, comma 219, in particolare, escluderebbe la facoltà della Provincia autonoma di assumere personale dirigenziale, con la regola dell'indisponibilità dei posti già occupati e della risoluzione dei contratti già stipulati dall'ente pubblico.

La lesione delle attribuzioni della ricorrente sarebbe ancor più palese alla luce della complessiva disciplina della materia, nel frattempo adottata con la legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 2015, n. 7 (Riordino della dirigenza e dell'organizzazione della Provincia: modificazioni della legge sul personale della Provincia 1997, della legge finanziaria provinciale 2015 e della legge provinciale sull'Europa 2015), che persegue l'obiettivo di stabilire un nuovo ordinamento della dirigenza provinciale e delle strutture organizzative della Provincia, «al fine di rendere più efficiente il sistema pubblico provinciale attraverso la rimodulazione dell'articolazione organizzativa e il riordino della dirigenza, anche con riferimento alla programmazione del fabbisogno di dirigenti e ad appropriate modalità di reclutamento e conferimento degli incarichi dirigenziali, per favorire maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei dirigenti nel governo dell'autonomia».

La ricorrente ribadisce tali considerazioni con riguardo all'art. 1, comma 236, che limita l'ammontare del trattamento accessorio, denunciandone anche il contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con quello di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Tale contrasto si ripercuoterebbe sulle competenze provinciali, poiché impedirebbe alla Provincia «di chiedere lavoro straordinario ai propri impiegati oppure di retribuire il lavoro straordinario da questi prestato».

L'irragionevolezza si rivelerebbe anche nel fatto che siano risolti, con efficacia retroattiva, i contratti stipulati in data successiva al 15 ottobre 2015, per posti solo successivamente divenuti indisponibili: tale meccanismo precluderebbe ogni margine di apprezzamento della Provincia.

Tali disposizioni non potrebbero superare il vaglio di legittimità costituzionale, neppure se fossero ricondotte ai principi di coordinamento della finanza pubblica: di tali principi, le disposizioni impugnate non presenterebbero i caratteri salienti, in quanto si attergerebbero come norme minute e autoapplicative, che travalicano i vincoli che lo Stato può imporre alla Provincia ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e dell'art. 4 dello statuto.

2.2.- La Provincia autonoma di Trento censura, altresì, l'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517 della legge n. 208 del 2015, ravvisando un contrasto con gli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto, con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, o, se più favorevole, con l'art. 117, quarto comma, Cost. (in combinazione con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001), con l'art. 119, primo comma, Cost., nonché con gli artt. 3 e 97 Cost.

Le norme impugnate, volte a rendere esclusiva l'acquisizione mediante Consip spa o mediante i soggetti aggregatori, con riguardo al sistema di approvvigionamento delle amministrazioni pubbliche e delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non sarebbero direttamente applicabili, in forza della citata clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. Spetterebbe agli enti ad autonomia speciale dare attuazione al principio di centralizzazione degli acquisti (è richiamata la sentenza n. 220 del 2013).

Ove non operasse la clausola di salvaguardia, le norme impugnate, che non si limitano a fissare tetti di spesa, ma sanciscono direttamente l'obbligatorietà del ricorso a Consip spa, contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 8, numero 1), dello statuto, che prevede una potestà primaria in materia di organizzazione degli uffici provinciali, estesa alla disciplina degli acquisti dei beni necessari al loro funzionamento, della destinazione del risparmio ottenuto e della responsabilità derivante dalla violazione delle norme.

La limitazione delle facoltà di acquisto, attuata con prescrizioni oltremodo restrittive, sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria in materia di spesa, tutelata dallo statuto e dall'art. 119, primo comma, Cost.

Non varrebbe richiamare, in senso contrario, la facoltà di avvalersi anche dei soggetti aggregatori delle Province autonome, facoltà che sussiste soltanto per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti, né la previsione, relativa a casi del tutto marginali, che consente di derogare a tali modalità di acquisto per i beni e i servizi informatici.

Quanto alla norma che individua l'organo dell'amministrazione provinciale competente all'esercizio del potere autorizzatorio, essa sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con l'autonomia organizzativa della Provincia autonoma, tutelata dall'art. 8, numero 1), dello statuto, o dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove si attinga come norma più favorevole.

2.3.- Quanto all'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, che estendono agli approvvigionamenti sanitari la disciplina degli acquisti tramite Consip spa, non sarebbero applicabili alla Provincia autonoma di Trento, in ragione dell'invocata clausola di salvaguardia.

Ove non si condividesse tale percorso argomentativo, la norma in esame violerebbe l'art. 9, numero 10), dello statuto, l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, o l'art. 117, terzo comma, Cost. (in combinazione con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001), se più favorevole.



Il legislatore, difatti, non avrebbe introdotto un principio fondamentale, idoneo a limitare la potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma, ma avrebbe posto una stringente normativa di dettaglio, di immediata applicazione, che prevede l'obbligo di avvalersi di Consip spa e delle centrali regionali di committenza per l'approvvigionamento sanitario (art. 1, comma 548, della legge n. 208 del 2015), disciplina minuziosamente le eccezioni a tale regola e ne sanziona la violazione con la responsabilità dirigenziale ed erariale.

Quand'anche si volessero inquadrare queste previsioni tra quelle di coordinamento della finanza pubblica, esse contravverrebbero alle regole enunciate dall'art. 79 dello statuto, che esclude un'immediata cogenza delle norme in esame.

2.4.- La Provincia autonoma di Trento ha impugnato anche l'art. 1, commi 672, 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, che limitano i compensi degli amministratori e dei dipendenti di società a controllo pubblico, e ha invocato, in primo luogo, la clausola di salvaguardia dell'art. 1, comma 992, che determinerebbe l'inapplicabilità di tali norme alle Province autonome.

Ove la clausola di salvaguardia non operasse, le norme esaminate, in quanto provviste di un contenuto analitico e dettagliato, contrasterebbero con l'art. 8, numero 1), e con l'art. 79 dello statuto e violerebbero la potestà legislativa e l'autonomia finanziaria della Provincia (è citata la sentenza n. 159 del 2008).

In particolare, la rigida classificazione, affidata a un decreto di incerta natura e suscettibile di impedire la gestione delle società pubbliche con criteri retributivi incentivanti, lederebbe l'autonomia organizzativa della Provincia (art. 8, numero 1, dello statuto).

Anche a volere ricondurre tale misura entro l'alveo del coordinamento della finanza pubblica, si profilerebbe un contrasto con l'art. 79, quarto comma, dello statuto. Si tratterebbe, difatti, di «ulteriore intervento non ammesso», contenuto in una «fonte non legislativa», in violazione della menzionata norma statutaria, che allude a «specifiche disposizioni legislative dello Stato».

2.5.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015, che disciplinano l'allocazione dei costi riguardanti gli oneri per i rinnovi contrattuali, anche con riferimento al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Ad avviso della ricorrente, le norme censurate non sarebbero direttamente applicabili e opererebbe la citata clausola di salvaguardia.

Ove tali norme fossero applicabili, si prospetterebbe un contrasto con l'art. 79, secondo comma, dello statuto, che impone la procedura dell'art. 104 del medesimo statuto per la modifica delle modalità con le quali la Provincia autonoma concorre al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La norma impugnata contemplerebbe, per contro, l'unilaterale decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la semplificazione e del Ministro per l'economia e le finanze.

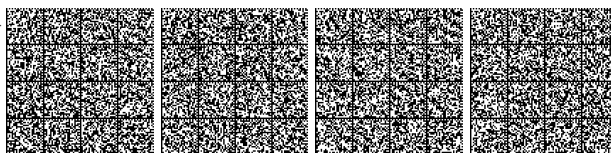
Anche a volere annoverare tale decreto tra le misure di coordinamento della finanza pubblica, sarebbe violato l'art. 79, quarto comma, dello statuto, che sancisce l'inapplicabilità alle Province autonome di disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri e concorsi comunque denominati, e affida alla Provincia autonoma il compito di attuare il coordinamento della finanza pubblica, adeguando la propria legislazione, con le forme disciplinate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, ai principi che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto.

Peraltro, tale disciplina, ove fosse estranea all'ambito del coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 8, numero 1), dello statuto, che affida alla potestà primaria della Provincia la disciplina dell'organizzazione e del personale provinciale.

Identiche considerazioni si imporrebbero anche per l'art. 1, comma 470.

Anche a volerla ricondurre al campo della sanità, materia di potestà concorrente, la normativa censurata, atteggiandosi come disciplina di estremo dettaglio, contrasterebbe con l'art. 9, numero 10), dello statuto, con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e con l'art. 117, terzo comma, Cost., ove sia norma più favorevole alla stregua dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

2.6.- La Provincia autonoma di Trento invoca l'applicazione della clausola di salvaguardia anche per l'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015. Il comma 505 impone alle amministrazioni l'approvazione, entro il mese di ottobre di ciascun anno, del programma biennale degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a un milione di euro, la comunicazione di esso alle strutture e agli uffici preposti al programma di gestione e la sua pubblicazione sul profilo del committente dell'amministrazione e sul sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); il comma 510



subordina la possibilità di procedere ad acquisti autonomi al requisito dell'inidoneità dei beni oggetto di convenzione e a una previa autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo, specificamente motivata e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti.

Qualora non operasse la clausola di salvaguardia, le previsioni richiamate, in quanto dettagliate e direttamente applicabili, contrasterebbero con gli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto, e 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, o con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., se più favorevole.

La norma che identifica l'organo dell'amministrazione provinciale chiamato ad esercitare il potere autorizzatorio lederebbe, in particolare, l'autonomia organizzativa della Provincia autonoma, tutelata dall'art. 8, numero 1), dello statuto e dall'art. 117, quarto comma, Cost., invocato in virtù della "clausola di maggior favore".

2.7.- In prossimità dell'udienza, il 19 aprile 2017, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già formulate e puntualizzando le argomentazioni del ricorso alla luce della normativa sopravvenuta.

Quanto alle norme in materia di approvvigionamento di beni e servizi (art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548 e 549 della legge n. 208 del 2015), la ricorrente rivendica la propria competenza a disciplinare la materia, oggi già regolamentata dall'art. 36-ter della legge della Provincia autonoma di Trento 19 luglio 1990, n. 23 (Disciplina dell'attività contrattuale e dell'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento), che prevede un sistema di acquisti organico e razionale, volto a conseguire obiettivi di risparmio e di razionalizzazione.

Quanto al programma biennale di acquisti di beni dal costo unitario superiore a un milione di euro (art. 1, comma 505), le esigenze di trasparenza e razionalizzazione potrebbero essere perseguite con modalità alternative, che non ledano le competenze attribuite alla Provincia autonoma dagli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto, e 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, oppure, se più favorevole, dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Anche la compressione dell'autonomia della Provincia con riguardo all'organo deputato ad autorizzare l'acquisto diretto (art. 1, comma 510) non sarebbe l'unico modo per conseguire gli obiettivi di razionalizzazione e risparmio.

Le norme in esame non potrebbero essere neppure qualificate come principi di coordinamento della finanza pubblica. Esse, ad avviso della parte ricorrente, adoperano mezzi «irragionevolmente penetranti rispetto a quanto si sarebbe potuto disporre».

Anche l'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517, che introduce disposizioni minute e di dettaglio, sarebbe lesivo delle competenze della Provincia autonoma di Trento e dell'autonomia organizzativa e finanziaria: si individuano direttamente le centrali di acquisto alle quali è obbligatorio rivolgersi e i soggetti deputati ad autorizzare gli acquisti, prevenendo comunicazione all'ANAC e all'Agenzia per l'Italia digitale (AGID).

La Provincia autonoma ricorrente rileva che i commi 512 e 515 sono stati modificati all'art. 1, comma 419, lettere a) e c), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019): se la modifica del comma 515 è meramente formale, il comma 512, inteso nel senso della reintroduzione delle convenzioni quadro, potrebbe essere ritenuto soddisfacente.

Rimarrebbero comunque impregiudicate le censure riguardanti le altre disposizioni e il secondo periodo del comma 512.

Peraltro, relativamente ai commi da 512 a 517, la stessa difesa dello Stato si sarebbe orientata a riconoscere l'operatività della clausola di salvaguardia.

Quanto all'art. 1, commi 548 e 549, l'approvvigionamento di materiale sanitario presso Consip spa presenterebbe un contenuto cogente, che travalica la finalità di offrire criteri orientativi o di accordare una mera facoltà.

Il fatto che la Provincia autonoma di Trento abbia istituito un autonomo soggetto aggregatore non sarebbe ragione sufficiente per sottrarre l'azione di tale soggetto alla disciplina provinciale.

La ricorrente reputa ininfluenza il fatto che le disposizioni in esame riproducano il contenuto di altra disposizione non impugnata, in quanto nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza.

Peraltro, la Provincia autonoma nega che l'art. 9, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, provvisto di un mero contenuto ricognitivo, abbia il carattere cogente della norma impugnata, lesiva dell'autonomia provinciale in materia di sanità (art. 9, numero 10, dello statuto) e in materia finanziaria (art. 79 dello statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost.).

Il carattere lesivo sarebbe ancor più evidente, in ragione del fatto che la Provincia autonoma finanzia la sanità con risorse proprie, senza gravare sul Fondo sanitario nazionale.





Con riguardo all'art. 1, commi 219 e 236, la Provincia autonoma di Trento nega che si tratti di principi di coordinamento della finanza pubblica. La normativa citata, ove non si ritenesse applicabile la clausola di salvaguardia, invaderebbe la potestà primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale addetto (art. 8, numero 1, dello statuto), e, in quanto destinata a trovare immediata applicazione, contrasterebbe con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che stabilisce l'obbligo delle Province autonome di adeguarsi, nei limiti segnati dallo statuto, ai principi enunciati dagli atti legislativi dello Stato.

Le norme impugnate entrerebbero in conflitto anche con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, comminando la risoluzione *ex lege* dei contratti di lavoro, precluderebbero una razionale programmazione delle risorse umane. Tali considerazioni avvalorano, ad avviso della parte ricorrente, la ridondanza della violazione di parametri estranei al riparto delle competenze sulle attribuzioni costituzionalmente riservate alle Province autonome.

Sulle previsioni in tema di allocazione degli oneri dei rinnovi contrattuali (art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470), la difesa della Provincia richiama la normativa di attuazione nel frattempo intervenuta - il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 aprile 2016, recante «Criteri di determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali, ai sensi dell'articolo 1, comma 469, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)» - che statuiva direttamente e in maniera autoapplicativa la riduzione degli oneri, prima di essere sostituita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2017, recante «Ripartizione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 365, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. (Legge di bilancio 2017)», che determina una unilaterale sovrapposizione dello Stato alla competenza provinciale.

Tale congegno si tradurrebbe in una violazione del metodo pattizio (artt. 79, secondo e quarto comma, e 104 dello statuto) e della regola dell'inapplicabilità alle Province autonome di disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri e concorsi comunque denominati (e men che meno se posti da fonti secondarie): l'obbligo di adeguamento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, peraltro non ravvisabili nella fattispecie in esame, sussisterebbe esclusivamente nei limiti posti dagli artt. 4 e 5 dello statuto e dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Le norme impugnate, in considerazione della loro attinenza all'organizzazione del personale provinciale, si porrebbero in contrasto con l'art. 8, numero 1), dello statuto.

Quanto all'art. 1, comma 470, della legge n. 208 del 2015, la Provincia autonoma di Trento ravvisa la violazione dell'art. 9, numero 10), dello statuto e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Quanto alle norme che fissano il tetto ai compensi nelle società controllate, la ricorrente rileva che l'art. 1, comma 672, è stato medio tempore abrogato dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che ne ha riprodotto il contenuto nell'art. 11 e prevede una clausola di salvaguardia ancora più ampia (art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016).

L'art. 1, commi 675 e 676, riguardante gli obblighi di trasparenza relativi al conferimento degli incarichi, è stato riprodotto nell'art. 15-*bis* del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), testo normativo che contiene una specifica clausola di salvaguardia (art. 49, comma 4).

L'abrogazione e la contestuale riproduzione delle disposizioni impugnate confermerebbero, attraverso la previsione di specifiche clausole di salvaguardia, che esse non sono applicabili alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

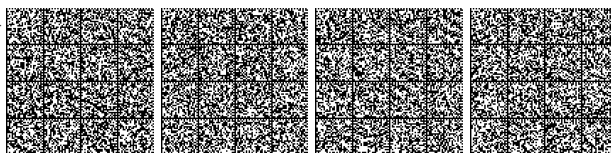
Ove si accedesse a una diversa interpretazione, non si potrebbe ritenere cessata la materia del contendere: la questione di legittimità costituzionale dovrebbe essere trasferita alla nuova formulazione delle norme, che riproduce il medesimo contenuto lesivo delle disposizioni originariamente censurate e non ha una valenza innovativa.

Le disposizioni in esame, che contemplerebbero «soluzioni precise ed esaustive (quando non minute)», con inevitabile ingerenza nelle sfere di autonomia spettanti alla Provincia autonoma di Trento, violerebbero gli artt. 8, numero 1), e 79 dello statuto, e non potrebbero in alcun modo essere ricondotte ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

2.8.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha svolto, a sostegno della declaratoria di infondatezza del ricorso, argomenti che ricalcano quelli illustrati nel giudizio introdotto con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2016 (si veda retro, punto 1.4.).

Tali argomenti sono stati ripresi anche nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

3.- Con ricorso notificato il 26-29 febbraio 2016, depositato il successivo 8 marzo e iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016, la Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219 e 228, della legge n. 208 del 2015, per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione, sancito dagli artt. 5 e 120 Cost.



3.1.- La parte ricorrente assume che l'art. 1, comma 219, applicabile anche al personale dirigenziale delle Regioni, contrasti con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma impugnata, difatti, non potrebbe essere annoverata tra gli interventi statali rivolti al coordinamento della finanza pubblica, poiché - come emerge dalla stessa relazione tecnica - non produrrebbe effetti di sorta sui saldi di finanza pubblica.

Ad ogni modo, la norma in esame presenterebbe un carattere «puntuale ed esaustivo», incompatibile con i caratteri che dovrebbero contraddistinguere i principi di coordinamento della finanza pubblica.

La norma impugnata confliggerebbe altresì con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché invaderebbe la competenza residuale delle Regioni nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni», che include anche la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico.

Inoltre, la disciplina impugnata non contemplerebbe alcuna forma di raccordo con le Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione consacrato dagli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente prospetta anche il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sul presupposto che la disciplina censurata determini «una illegittima reformatio in peius del regime vigente per i dirigenti assunti dopo la data del 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, colpiti dalla risoluzione di diritto del proprio contratto, con una palese violazione del principio del legittimo affidamento [...] e del buon andamento della Pubblica amministrazione».

Il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. inciderebbe sull'autonomia organizzativa della Regione, ridondando in lesione delle attribuzioni regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

3.2.- La Regione Veneto denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che consente alle Regioni e agli enti locali, per il triennio 2016-2018, di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno di tali anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Per il personale collocato in mobilità degli enti di area vasta e destinato a funzioni non fondamentali, la disposizione conferma le percentuali stabilite dall'art. 3, comma 5, 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: 80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente per gli anni 2016 e 2017 e 100 per cento per l'anno 2018.

La norma impugnata, per il biennio 2017-2018, deroga alla previsione che consente di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Una tale possibilità è prevista dall'art. 3, comma 5-*quater*, del d.l. n. 90 del 2014 per Regioni ed enti locali «virtuosi», che abbiano, come la Regione Veneto, un'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente pari o inferiore al 25 per cento.

Ad avviso della Regione ricorrente, la norma impugnata, con automatismo illegittimo, «non proporzionato e incongruente sotto il profilo della connessione razionale e della necessità», senza tener conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale, limiterebbe la capacità organizzativa di una Regione «virtuosa», in misura non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta.

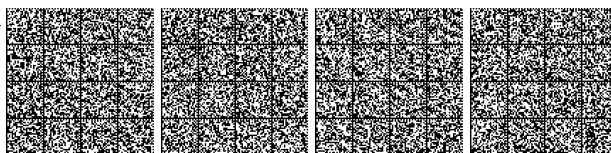
Pertanto, la norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 97 Cost., con «lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost.».

3.3.- In prossimità dell'udienza, il 18 aprile 2017, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già rassegnate nel ricorso.

Quanto all'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, la Regione Veneto esclude che possa configurarsi come intervento di coordinamento della finanza pubblica e ribadisce il rilievo che la previsione non avrebbe alcun effetto sui saldi finanziari e, in virtù del suo «carattere puntuale ed esaustivo», non lascerebbe alcuno spazio all'autonomia regionale.

La disposizione censurata inciderebbe in maniera diretta sull'ordinamento e sull'organizzazione amministrativa delle Regioni, materia di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e comprensiva dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale si coglierebbe nella mancata previsione di qualsiasi forma di concertazione e di raccordo con le Regioni, in contrasto con il principio di leale collaborazione, tutelato dagli artt. 5 e 120 Cost.: la Regione ricorrente richiama, a tale riguardo, le enunciazioni della sentenza n. 251 del 2016, che ha ritenuto doverosa, in ragione delle molteplici interferenze con le competenze regionali, l'intesa in sede di Conferenza unificata.



La Regione registra la mancata attuazione della riforma della dirigenza pubblica, che farebbe venir meno il carattere transitorio del “blocco” delle assunzioni dirigenziali, disposto dalla norma impugnata «[n]elle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 [...]».

Quanto al meccanismo, che determina la *reformatio in peius* del regime vigente per i dirigenti assunti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell’entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, con conseguente risoluzione di diritto dei contratti, sarebbe lesivo del principio di legittimo affidamento (art. 3 Cost.) e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Tale violazione si rifletterebbe «sulla competenza regionale ex art. 117, comma 4, della Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione».

Anche l’art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 violerebbe l’autonomia regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa e non terrebbe conto della situazione dell’ente pubblico e del comportamento “virtuoso” della Regione ricorrente.

L’automatismo, insito nella disposizione impugnata, contrasterebbe con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con il principio di ragionevolezza, «sotto il profilo sia dell’incongruenza tra mezzi e fini sia della mancanza di proporzionalità (per la non necessaria, e in ogni caso eccessiva, limitazione dell’autonomia regionale in relazione allo scopo della norma)».

3.4.- Nel giudizio si è costituito, con memoria del 7 aprile 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di respingere le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto.

Le norme sul personale dirigenziale delle Regioni (art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015) sarebbero riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica, che comprendono anche norme puntuali volte a realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, e si collocherebbero nel solco di altri interventi di riduzione del personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche, come quelli attuati con l’art. 2 del d.l. n. 95 del 2012.

Peraltro, la previsione impugnata non esaurisce gli strumenti e le modalità dettate dalla norma statale per il perseguimento dell’obiettivo: l’art. 1, comma 221, della legge n. 208 del 2015, difatti, prevede che Regioni ed enti locali possano operare una ricognizione delle relative dotazioni organiche dirigenziali e riordinare le competenze degli uffici dirigenziali, in modo da razionalizzare e contenere la spesa pubblica, evitare duplicazioni e garantire «una maggiore flessibilità della figura dirigenziale ed il corretto funzionamento degli uffici».

Quanto all’art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, l’Avvocatura generale dello Stato ribadisce gli argomenti già svolti con riguardo alle finalità di razionalizzazione della norma, che si configura come principio di coordinamento della finanza pubblica e mira a «far fronte alla razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica legata alla cessazione del personale».

3.5.- Nell’approssimarsi dell’udienza, il 18 aprile 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa e ha insistito per il rigetto del ricorso della Regione Veneto.

L’Avvocatura generale dello Stato ribadisce che le disposizioni impugnate si raccordano a precedenti interventi di riduzione del personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche e sono componente indispensabile degli interventi di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica.

Anche in ragione dell’eccezionalità della situazione economica e dell’unitarietà del quadro di finanza pubblica, sarebbe ineludibile la necessità di fissare regole comuni e omogenee, che «costituiscono piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

4.- All’udienza del 10 maggio 2017, le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ritenendo violati gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e le relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» e d.P.R.



26 gennaio 1980, n. 197, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474»); gli artt. 79, 80 e 81 dello statuto di autonomia e le relative norme di attuazione (artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»; artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale», e art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»); gli artt. 99 e 100 dello statuto e le relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»); l'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, «in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001», in tema di «tutela della salute» e «organizzazione»; gli artt. 116 e 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, «anche in relazione all'articolo 120 della Costituzione».

2.- La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni della legge di stabilità 2016, per contrasto con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, con gli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 e, se norma più favorevole, con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), con l'art. 119 Cost. e con gli artt. 3 e 97 Cost.

3.- La Regione Veneto, con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219 e 228, della legge n. 208 del 2015, prospettando la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost..

4.- Deve essere riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione di altre disposizioni della legge n. 208 del 2015.

4.1.- I giudizi, così delimitati, devono essere riuniti, in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

5.- Occorre, in primo luogo, esaminare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, impugnato dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.1.- L'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, applicabile anche alle amministrazioni regionali, statuiva che fossero resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e di seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa».

Lo stesso art. 1, comma 219, disponeva che - alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 2016) - vi fosse la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, degli incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge (1° gennaio 2016) a copertura dei posti dirigenziali resi indisponibili.

5.2.- La Regione Veneto censura tale disciplina per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Essa, difatti, non potrebbe essere annoverata tra gli interventi statali rivolti al coordinamento della finanza pubblica, poiché non produce effetti di sorta sui saldi di finanza pubblica, e presenta un carattere «puntuale ed esaustivo, che non lascia alcuno spazio aperto alla autonomia regionale, perché definisce uno specifico temporale di applicazione, precise categorie dirigenziali incluse ed escluse, puntuali conseguenze sui rapporti già in essere», in contrasto con le caratteristiche dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe violato anche l'art. 117, quarto comma, Cost. La disposizione impugnata inciderebbe indebitamente sulla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa», di competenza residuale delle Regioni, comprensiva della disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi.

La Regione ricorrente deduce anche la violazione degli artt. 5 e 120 Cost., espressivi del principio di leale collaborazione, argomentando che la disciplina impugnata, pur determinando un'interferenza con le competenze regionali, «evidentemente non risolvibile con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale», non prevede alcuna forma di «raccordo» con le Regioni. Tale mancanza di raccordo determinerebbe anche un contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.





La normativa in esame contrasterebbe altresì con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede la risoluzione di diritto del contratto per i dirigenti assunti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, in violazione del legittimo affidamento riposto dai dirigenti, tutelato dall'art. 3 Cost., e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Il contrasto con i parametri estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni si rifletterebbe sull'autonomia organizzativa della Regione e perciò ridonderebbe «in una lesione delle competenze regionali di cui agli artt. 117, III e IV comma, e 118 Cost.».

Anche le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno formulato censure nei confronti della medesima disposizione, pur muovendo dal presupposto che la normativa in esame non si applichi nei loro confronti, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015.

Le Province autonome ricorrenti assumono che, ad ogni modo, la previsione impugnata limiti arbitrariamente la facoltà di reclutare i dirigenti, con lesione delle competenze normative provinciali in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia), o della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove il precetto costituzionale accordi un'autonomia più ampia.

La legislazione statale detterebbe norme «di carattere preciso e specifico», in violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non consente l'immediata applicazione delle norme emanate dal legislatore statale.

Quanto alla cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali, la Provincia autonoma di Trento ravvisa anche il contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La cessazione di diritto comminata dalla norma precluderebbe in maniera irragionevole alla pubblica amministrazione provinciale la possibilità di valutare autonomamente l'efficienza del personale reclutato.

5.3.- E' utile evidenziare, preliminarmente, che l'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, è stato abrogato dall'art. 25, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

La nuova disciplina è entrata in vigore a decorrere dal 22 giugno 2017, alla stregua delle regole generali enunciate dall'art. 73, terzo comma, Cost.

Occorre verificare se, alla stregua di tale sopravvenienza normativa, possa dirsi cessata la materia del contendere. Per giurisprudenza costante di questa Corte, «perché possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere è necessario il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere soddisfacente delle pretese avanzate con l'atto introduttivo del giudizio e le disposizioni oggetto d'impugnazione non devono avere avuto medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 8 del 2017, n. 257, n. 253, n. 242 e n. 199 del 2016)» (sentenza n. 59 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, la norma abrogata ha avuto applicazione per un arco temporale rilevante, dal 1° gennaio 2016, data di entrata in vigore della legge di stabilità 2016, fino al 21 giugno 2017. Tale circostanza, di per sé, esclude la cessazione della materia del contendere.

5.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015 è fondata, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

La norma impugnata era destinata a operare nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli artt. 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), riguardanti, rispettivamente, la «Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato», la «Dirigenza pubblica», il «Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e nelle more «dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni», relativi al processo di riordino degli enti di area vasta e di ricollocazione del personale.

La previsione restrittiva faceva salvi solo «i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge».

In ogni altra ipotesi, le amministrazioni pubbliche avrebbero potuto conferire incarichi dirigenziali «solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili».



Questa Corte è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nel disciplinare l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e di seconda fascia, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali conferiti tra il 15 ottobre 2015 e il 1° gennaio 2016, la norma impugnata è riconducibile alla competenza residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, «entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi. Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto).

La disciplina in esame racchiude previsioni quanto mai dettagliate e penetranti anche in merito alla cessazione *ope legis* degli incarichi e alla risoluzione dei contratti e incide direttamente sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali, aspetti devoluti alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa.

La norma impugnata, circoscritta a un periodo transitorio e legata all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, non rappresenta espressione della competenza statale a fissare i principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

5.5.- Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome.

5.6.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla Regione Veneto e dalle Province autonome ricorrenti nei confronti della medesima disposizione.

6.- La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 1, comma 228, ultimo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui «blocca, per il biennio 2017-2018, la possibilità per le Regioni e gli enti locali "virtuosi" di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato prescindendo dal limite del 25% del personale cessato nell'anno precedente».

6.1.- Ad avviso della Regione ricorrente la disciplina censurata confliggerebbe con il principio di ragionevolezza, di proporzionalità, di congruenza e con il buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.) e imporrebbe una misura ispirata ad un arbitrario automatismo, non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta.

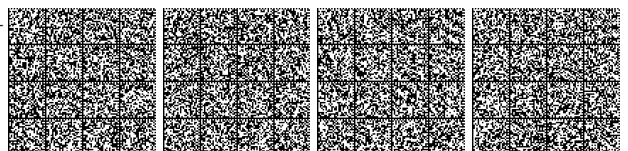
Sarebbero violati anche gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., sul presupposto che l'intervento normativo in discussione limiti l'autonomia organizzativa di una Regione "virtuosa", in misura non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta e senza tener conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale. Si delineerebbe in tal modo un automatismo illegittimo, «non proporzionato e incongruente sotto il profilo della connessione razionale e della necessità».

6.2.- Si deve rilevare, in via preliminare, che le modificazioni apportate dall'art. 16, comma 1-bis, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160; dall'art. 1, comma 479, lettera d), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); e dall'art. 22, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, sono intervenute su altre previsioni del citato art. 1, comma 228, e non hanno inciso sullo specifico precetto impugnato dalla Regione ricorrente.

6.3.- La questione non è fondata.

6.3.1.- La norma impugnata si inserisce in un contesto di misure volte a limitare la spesa relativa al personale degli enti territoriali.

L'art. 3, comma 5-*quater*, 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, prevede che le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, quando l'incidenza della spesa relativa al personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 20 per cento, possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, «nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015», fermi restando i «vincoli generali sulla spesa di personale».



L'ultimo periodo dell'impugnato art. 1, comma 228, sospende tale facoltà per gli anni 2017 e 2018 e rende così generale l'applicazione della regola enunciata dal primo periodo del medesimo comma, che consente alle amministrazioni assoggettate al patto di stabilità interno di procedere alle assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale per gli anni 2016, 2017 e 2018 «nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente».

6.3.2.- Per ragioni di coordinamento finanziario ben può il legislatore statale imporre in via transitoria agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, atti a contenere il tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti (sentenza n. 36 del 2004).

Come traspare anche dai dati contabili acquisiti nel corso dei lavori parlamentari, la norma impugnata incide su un aggregato rilevante della spesa corrente, che si identifica nella spesa per il personale, voce di importanza strategica, nelle sue molteplici componenti, per l'attuazione del patto di stabilità interno (sentenza n. 169 del 2007).

La disciplina prefigurata dal legislatore reca principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015). Essa, invero, non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni, e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo, circoscritto al biennio 2017-2018, periodo in cui si ripristina la vigenza della regola generale e si sospende l'applicazione di una disciplina derogatoria più flessibile, legata a situazioni di modesta incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente.

Quanto al paventato trattamento deteriore degli enti "virtuosi", questa Corte ha osservato che il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016).

7.- Lo scrutinio delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, impone di verificare preliminarmente l'operatività della clausola di salvaguardia, enunciata dall'art. 1, comma 992, della citata legge n. 208 del 2015 con la seguente formulazione: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

7.1.- Posta a presidio delle prerogative regionali e provinciali statutarie e di attuazione statutaria, tale clausola, come più volte ribadito da questa Corte (fra le tante, sentenze n. 23 del 2014 e n. 241 del 2012), riveste la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

L'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, introdotto nel corso dell'esame al Senato al precipuo scopo di tutelare le autonomie speciali (emendamento 50.0.14), non contempla una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali.

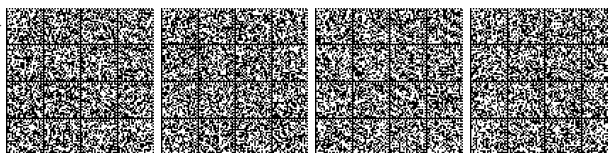
L'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016).

Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impuginate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale.

7.2.- La non applicabilità delle disposizioni di legge statale lesive delle prerogative delle autonomie speciali assume una declinazione diversa a seconda che il contrasto si risolva nell'invasione di una sfera di competenza dell'ente autonomo, al di fuori dei casi di intreccio con competenze statali.

Con riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sono le stesse norme di attuazione, e in particolare l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, a porre a carico degli enti autonomi un generale obbligo di adeguamento a «principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato», il cui mancato rispetto costituisce vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali o provinciali.

Un peculiare obbligo di adeguamento si è delineato con riguardo alle misure di contenimento della spesa pubblica, definite dalle leggi di stabilità in vista del perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea.



Infatti, questa Corte ha più volte riconosciuto che le autonomie speciali, nonostante siano titolari di autonomia finanziaria, devono comunque assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse (fra le tante, sentenza n. 19 del 2015). La tutela dell'unità economica della Repubblica assume a tale riguardo rilievo preponderante e si affianca all'obbligo di prevenire squilibri di bilancio, con specifico riferimento all'andamento dei conti pubblici degli enti a ordinamento particolare (fra le tante, sentenza n. 39 del 2014).

Una clausola di salvaguardia di portata generale, come quella racchiusa nella legge di stabilità 2016, impone comunque il rispetto delle prerogative statutarie, sia sostanziali sia procedurali, degli enti dotati di autonomia speciale.

In definitiva, sia nell'imporre, in termini generali, il rispetto dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, sia nell'imporre modalità procedurali specifiche previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, essa obbliga gli enti in questione a conformarsi ai medesimi vincoli, o nell'esercizio di proprie competenze legislative (art. 2 d.lgs. n. 266 del 1992, richiamato dall'art. 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) o secondo modalità procedurali dominate dal principio consensualistico.

7.3.- Così definita la portata della clausola di salvaguardia, si deve ora esaminare se le singole disposizioni impugnate siano compatibili con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione e, quindi, se siano applicabili alle Province autonome ricorrenti.

8.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, in virtù del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non avrebbero potuto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e avrebbero dovuto subire una automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale che avrebbe potuto essere reclutato alla stregua della normativa vigente.

8.1.- Tali previsioni sono censurate per violazione della potestà legislativa primaria che compete alla Provincia in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia), nonché della relativa potestà amministrativa (art. 16 dello statuto, evocato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano).

Le Province autonome ricorrenti denunciano, ove si configuri come norma più favorevole alla stregua dell'art. 3 della l. cost. n. 3 del 2001, anche la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa.

La Provincia di Trento deduce, inoltre, la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché sarebbe inibita la facoltà della pubblica amministrazione di richiedere lavoro straordinario, retribuito proprio con il trattamento accessorio così limitato, e, dal canto suo, il lavoratore che ha prestato lavoro straordinario sarebbe costretto a rinunciare alla retribuzione maturata.

Secondo le Province ricorrenti, le misure sottoposte allo scrutinio di questa Corte non potrebbero essere ricondotte, per il carattere di minuto dettaglio che le contraddistingue, ai principi di coordinamento della finanza pubblica, principi che le Province autonome sono chiamate ad attuare nel rispetto della normativa statutaria (art. 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) e di attuazione statutaria (art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992).

8.2.- Si deve dar conto, in via preliminare, dell'abrogazione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, per effetto dell'art. 23, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017, in vigore dal 22 giugno 2017.

L'abrogazione retroagisce al 1° gennaio 2017 e si inserisce in un'articolata regolamentazione del salario accessorio delle amministrazioni pubbliche, volta a garantirne la «progressiva armonizzazione» (art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017).

Dall'abrogazione dell'art. 1, comma 236, non consegue la cessazione della materia del contendere, poiché la norma impugnata dalle Province autonome ricorrenti ha prodotto i suoi effetti per un arco temporale rilevante, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016.

8.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 non è fondata.

8.3.1.- Le Province autonome ricorrenti muovono dalla premessa, in sé condivisibile, che tale disposizione non sia direttamente applicabile, in forza della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, e hanno promosso questione di legittimità costituzionale in via meramente gradata.

Si deve rilevare, anzitutto, che la clausola di salvaguardia non è contraddetta, nella sua portata precettiva, da disposizioni che si indirizzano specificamente alle Province autonome, senza essere mediate dal richiamo generale al novero delle amministrazioni pubbliche.

È necessario verificare se le disposizioni impugnate incidano su materie inerenti a sfere di competenza provinciale.





Quanto all'identificazione della materia, occorre richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha ricondotto i limiti ai trattamenti accessori ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza concorrente. Le limitazioni in esame investono un settore rilevante della spesa per il personale e, in particolare, la componente che riguarda una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico (sentenza n. 215 del 2012).

Anche gli elementi istruttori acquisiti nel corso dell'approvazione della legge di stabilità avvalorano tale conclusione e attestano la considerevole entità del risparmio che, per l'anno 2016, discende dall'applicazione della misura.

8.3.2.- I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle autonomie speciali (sentenza n. 156 del 2015), devono essere resi operativi secondo le modalità prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione dello statuto. Le disposizioni statali, nei casi in cui non sono direttamente applicabili, si rivolgono alle Province autonome «mediatamente» e si pongono come fonte di un «vincolo comportamentale» (sentenza n. 141 del 2015).

L'obbligo di adeguamento è sancito dall'art. 79, quarto comma, dello statuto, che prescrive alle Province autonome di provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e adottando, a tale scopo, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

In forza della clausola di salvaguardia di cui al citato art. 1, comma 992, deve essere dunque esclusa l'immediata applicazione delle disposizioni statali e si deve affermare che sussiste un obbligo di adeguamento della Provincia, nei limiti e con le modalità tracciate dalla normativa statutaria e attuativa dello statuto.

9.- Possono essere esaminate congiuntamente le censure proposte dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con riguardo all'art. 1, commi 505, 510, 515, 516, 517, 518, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, in quanto unitaria è la finalità che ispira le norme impugnate, orientate, a vario titolo, alla razionalizzazione e alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, e analoghe le censure proposte.

9.1.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano censurano l'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015.

9.1.1.- In vista di esigenze di trasparenza, efficienza e funzionalità dell'amministrazione, l'art. 1, comma 505, obbligava le amministrazioni pubbliche ad approvare, entro il mese di ottobre di ciascun anno, «il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro».

La violazione di tali prescrizioni, fonte di «responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti», implicava che fosse negato il finanziamento per le acquisizioni «non comprese nel programma e nei suoi aggiornamenti».

In forza dell'art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, le amministrazioni pubbliche, tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni «stipulate da Consip Spa», possono procedere ad acquisti autonomi quando il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per difetto di caratteristiche essenziali. La deroga deve essere concessa con autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo, trasmessa alla Corte dei conti.

9.1.2.- Le parti ricorrenti osservano che tali previsioni, estremamente dettagliate e direttamente applicabili con riguardo agli oneri di comunicazione e di pubblicazione, alla responsabilità dei dirigenti, all'eccezionalità delle deroghe, comprimono l'autonomia organizzativa delle Province autonome, con conseguente violazione della competenza legislativa primaria in tema di personale ed uffici (art. 8, numero 1, dello statuto) e - per la Provincia di Bolzano - anche dell'art. 16 dello statuto.

Sarebbe lesa la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost., invocato in base alla «clausola di maggior favore».

Le norme impugnate travalicherebbero i limiti prescritti dall'art. 79, quarto comma, dello statuto e dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, inconciliabili con la diretta applicazione della normativa statale che pone principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Provincia autonoma di Trento individua uno specifico profilo di illegittimità costituzionale (per violazione dell'art. 8, numero 1, dello statuto, o dell'art. 117, quarto comma, Cost., ove norma in concreto più favorevole) nella puntuale individuazione dell'organo dell'amministrazione provinciale chiamato ad esercitare il potere di autorizzazione.

9.2.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano sospettano di illegittimità costituzionale anche l'art. 1, commi 512, 515, 516 e 517, della legge n. 208 del 2015, in tema di acquisti di beni e di servizi informatici e di connettività.

Tali disposizioni stabiliscono che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione sono obbligate ad approvvigionarsi «esclusivamente tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori» (art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015, nella versione originaria), in vista di un obiettivo



di risparmio di spesa annuale, «da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015» (art. 1, comma 515, della medesima legge, anche con ulteriori specificazioni in merito al risparmio pianificato).

Gli obblighi imposti alle amministrazioni pubbliche e alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione possono essere derogati soltanto «a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa» (art. 1, comma 516, della legge n. 208 del 2015). È prescritta altresì la comunicazione «all'Autorità nazionale anticorruzione e all'Agid».

L'inosservanza delle disposizioni indicate «rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale» (art. 1, comma 517, della legge n. 208 del 2015).

9.2.1.- Le Province autonome ricorrenti lamentano la lesione della competenza ad attuare il principio di «organizzazione razionale e non atomistica degli acquisti» e denunciano la violazione della competenza legislativa primaria della Provincia in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, numero 1, dello statuto speciale), violazione che, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, determinerebbe il contrasto anche con l'art. 16 dello statuto, relativo alla potestà amministrativa delle Province autonome.

Le norme impugnate sarebbero lesive della competenza residuale in tema di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost., sempre che il precetto costituzionale sia più favorevole) e dell'autonomia finanziaria della Provincia dal lato della spesa, tutelata dall'art. 119, primo comma, Cost. e, a dire della Provincia autonoma di Bolzano, dal precetto generale dell'art. 116 Cost. La Provincia, che impiega risorse proprie, non potrebbe essere spogliata del potere di valutare la convenienza degli acquisti.

Anche a volere collocare la norma tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, si coglierebbe il carattere lesivo della normativa impugnata, poiché tali principi dovrebbero essere attuati dalle Province autonome nel quadro tracciato dall'art. 79, quarto comma, dello statuto.

La Provincia autonoma di Trento formula una specifica censura nei confronti dell'art. 1, comma 516, ritenendo pregiudicata la propria autonomia organizzativa. La norma individuerebbe in modo vincolante l'organo dell'amministrazione provinciale deputato a concedere l'autorizzazione alla deroga.

9.3.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano censurano anche l'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015.

9.3.1.- L'art. 1, comma 548, obbliga gli enti del Servizio sanitario nazionale ad approvvigionarsi, «relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario», avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento o della Consip spa.

Ove le centrali di committenza non siano disponibili o non siano operative, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi attraverso le «centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89» (art. 1, comma 549, della legge n. 208 del 2015).

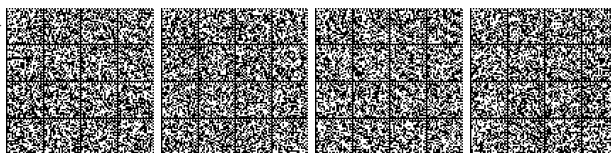
La violazione degli adempimenti previsti dall'art. 1, comma 549, «costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale».

9.3.2.- Le Province autonome ricorrenti censurano questa «stringente norma di dettaglio - connotata peraltro dall'automatica applicazione» (ric. Trento), per la lesione della competenza di carattere concorrente della Provincia in materia di sanità (art. 9, numero 10, dello statuto speciale), e - ad avviso della Provincia di Bolzano - della potestà amministrativa attribuita dall'art. 16 dello statuto.

Le Province autonome denunciano l'invasione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute», invocando l'art. 117, terzo comma, Cost. in base alla «clausola di maggior favore» dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Anche a volere annoverare le norme impugnate tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, non si attenuerebbe il contrasto con i parametri statutari, poiché l'attuazione di tali principi dovrebbe essere rispettosa dell'autonomia provinciale e delle modalità procedurali previste dall'art. 79, quarto comma, dello statuto e dall'art. 2 del d.lgs n. 266 del 1992.

Peraltro, le Province ricorrenti godrebbero di una peculiare autonomia in materia sanitaria. Esse finanzierebbero la sanità con risorse proprie, senza alcuna partecipazione al Fondo sanitario nazionale.



La Provincia autonoma di Bolzano, per avvalorare la propria autonomia, che ritiene tutelata in termini generali dagli artt. 116 e 119 Cost., richiama anche gli artt. 80 e 81 dello statuto, il d.lgs. n. 268 del 1992, l'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994. Tra le norme di attuazione dello statuto, rilevanti in materia di igiene e sanità, la Provincia autonoma di Bolzano evoca anche l'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975 e il d.P.R. n. 197 del 1980 (si veda pagina 4 del ricorso introduttivo).

9.4.- Tutti i dubbi di legittimità costituzionale, prospettati dalle Province autonome nei confronti delle predette norme in tema di razionalizzazione degli acquisti nel settore delle pubbliche amministrazioni, sono proposti nell'eventualità che si ritenga di escludere l'operatività della clausola di salvaguardia.

9.5.- Si devono ora evidenziare le sopravvenienze che hanno interessato la complessa disciplina fin qui tratteggiata.

9.5.1.- A decorrere dal 20 maggio 2017, l'art. 1, comma 505, della legge n. 208 del 2015 è stato abrogato dall'art. 217, comma 1, lettera *ss-bis*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), lettera inserita dall'art. 129, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Le esigenze di trasparenza e di programmazione degli acquisti rilevanti sono oggi tutelate dall'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, che vincola le amministrazioni aggiudicatrici a predisporre un programma biennale di acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a quarantamila euro.

La norma impugnata, che ha imposto obblighi con cadenza annuale e biennale, è rimasta in vigore dal 1° gennaio 2016 al 19 maggio 2017 e ha avuto applicazione per un periodo significativo. Non può ritenersi, pertanto, cessata la materia del contendere.

9.5.2.- L'art. 1, comma 419, lettera *a*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), sopravvenuto alla proposizione dei ricorsi, ha modificato l'art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015. L'obbligo delle amministrazioni pubbliche e delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, originariamente configurato come obbligo di approvvigionarsi «esclusivamente tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori», si delinea oggi come obbligo di approvvigionarsi «esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori».

Lo *ius superveniens* non determina la cessazione della materia del contendere, poiché - a prescindere dalla controversia portata satisfattiva dell'intervento attuato con la legge n. 232 del 2016 - la norma modificata ha avuto applicazione per un apprezzabile arco temporale (dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale verte dunque sul testo originario dell'art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015 e non può essere esteso alla nuova formulazione della disposizione impugnata, che presenta un diverso contenuto precettivo.

9.5.3.- L'art. 1, comma 419, lettera *c*), della legge n. 232 del 2016, in vigore dal 1° gennaio 2017, ha modificato l'art. 1, comma 515, della legge n. 208 del 2015, inserendo un riferimento alle acquisizioni di particolare rilevanza strategica di cui all'art. 1, comma 514-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 419, lettera *b*) della legge n. 232 del 2016.

Tale innovazione, dettata dall'esigenza di coordinare l'art. 1, comma 515, con la disciplina delle acquisizioni di particolare rilevanza strategica introdotta con la medesima legge n. 232 del 2016, non solo non determina alcuna cessazione della materia del contendere, poiché la norma modificata ha prodotto effetti dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, ma impone di estendere la questione di legittimità costituzionale al nuovo testo della norma impugnata. Il contenuto precettivo della norma vigente non è stato alterato in misura sostanziale, cosicché risultano immutate le ragioni del paventato contrasto con i parametri statutarî e costituzionali.

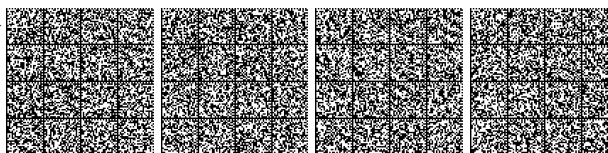
9.6.- Le questioni non sono fondate.

9.6.1.- E' corretta la premessa, che sorregge i ricorsi delle Province autonome, secondo cui le norme denunciate non si applicano per effetto della clausola di salvaguardia.

Esse non contengono un riferimento testuale ed espresso alle Province autonome, idoneo a vanificare la portata precettiva della clausola di salvaguardia. Le norme sottoposte al vaglio di questa Corte si limitano a menzionare, in linea generale, le amministrazioni pubbliche (art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516 e 517) e gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 548 e 549).

9.6.2.- Ciò posto, occorre identificare a quale materia ineriscano le disposizioni censurate, per verificare in quali termini la clausola di salvaguardia sia qui chiamata a tutelare le autonomie speciali.

Questa Corte, sin dalla sentenza n. 36 del 2004 (punto 7. del Considerato in diritto), ha affermato che la disciplina della razionalizzazione e della centralizzazione degli acquisti, pur diversamente modulata nel volgere degli anni, non supera «i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale» e finalizzato al contenimento della spesa (nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005 e, con particolare riguardo alla spesa sanitaria, sentenza n. 162 del 2007).



Tale disciplina, difatti, incide «sulla spesa pubblica ai fini del conseguimento di obiettivi di risparmio» (sentenza n. 124 del 2015, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, nel perseguire obiettivi di trasparenza e di riduzione dei costi, lascia inalterato «il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta» (sentenza n. 152 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto).

L'inquadramento del programma biennale degli acquisti e dell'obbligo di acquisto centralizzato per i beni e i servizi informatici e di connettività e per il settore sanitario si desume anche dalla relazione tecnica che, per le previsioni della legge di stabilità per il 2016, quantifica apprezzabili risparmi complessivi.

I programmi biennali di acquisto di beni di grande rilievo riguardano una parte ragguardevole della spesa della pubblica amministrazione.

Quanto ai beni e servizi informatici e della connettività, essi attengono a un settore di importanza strategica.

Di importanza cruciale si rivela anche la spesa sanitaria, sulla quale interviene l'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015.

Da tali dati emerge che la disciplina censurata, nell'indicare obiettivi di ampio respiro e nell'apprestare misure di carattere generale, incide su un aggregato rilevante della spesa corrente.

Essa ricade, pertanto, in una materia riconducibile a una sfera di competenza provinciale. Si deve dunque escludere l'immediata applicabilità alle Province autonome delle norme che recano principi di coordinamento della finanza pubblica. La clausola di salvaguardia esplica la sua funzione di limite all'applicazione delle norme statali, che si verifichi secondo modalità inconciliabili con le garanzie procedurali che presidiano l'autonomia delle Province ricorrenti.

In capo alle Province ricorrenti permane un obbligo di adeguamento della normativa provinciale ai principi fondamentali dettati dalla legge statale.

In tale ambito, difatti, operano le prescrizioni dell'art. 79, quarto comma, secondo periodo, dello statuto, che temperano la cogenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica con il necessario margine di apprezzamento riservato alle autonomie speciali, anche in ragione dell'interferenza della disciplina degli acquisti nel settore pubblico con la potestà legislativa in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, numero 1, dello statuto) e di "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.), per quel che concerne specificamente l'art. 1, commi 548 e 549.

Le Province autonome, tenute all'osservanza delle misure di contenimento della spesa, provvedono alle «finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato» e, in tale ottica, secondo la procedura sancita dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adeguano la legislazione ai principi che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 o 5 dello statuto, «adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa».

Non si può non sottolineare che la stessa Avvocatura generale dello Stato, nel passare in rassegna l'art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516 e 517, evidenzia che, «anche in relazione alle disposizioni in oggetto, appare corretto riconoscere l'operatività della clausola di salvaguardia» (si veda pagina 19 dell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso n. 10 del 2016 e pagina 23 dell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso n. 20 del 2016).

10.- La Provincia autonoma di Bolzano prospetta, per l'art. 1, commi 512, 515, 516, 517, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, la violazione degli artt. 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 574 del 1988), osservando che «in provincia di Bolzano deve in ogni caso essere garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi».

10.1.- Tali censure non sono fondate.

Le finalità di razionalizzazione e trasparenza, sottese alla disciplina impugnata, che il legislatore provinciale è chiamato a precisare e a definire secondo le modalità previste dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, conducono ad escludere la violazione del principio di parità linguistica. Infatti, le norme impuginate non ostacolano affatto l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina.

11.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015.

11.1.- Le norme impuginate, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale (art. 1, comma 469, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015) e per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 470, della medesima legge), demandano a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», la fissazione dei criteri di determinazione degli «oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (art. 1, comma 469, primo periodo).





Tali oneri sono destinati a gravare sui «rispettivi bilanci» delle amministrazioni ai sensi dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

11.2.- Le Province autonome ricorrenti lamentano che l'unilaterale decisione dell'esecutivo contravvenga al principio pattizio, che presiede all'individuazione delle modalità con cui le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 79, secondo comma, dello statuto, che rinvia alla procedura del successivo art. 104).

La Provincia autonoma di Trento puntualizza che, anche a volere qualificare la misura in esame come principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero violate le prescrizioni dell'art. 79, quarto comma, dello statuto di autonomia, in ordine all'inapplicabilità, nei confronti della Provincia autonoma, delle disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, [...] o concorsi comunque denominati». Le Province autonome dovrebbero adeguare la propria legislazione ai principi dettati dalle leggi dello Stato, nelle forme delineate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Nel caso di specie, la fonte statale, peraltro di rango secondario, interverrebbe in maniera unilaterale in un ambito riservato alla competenza della Provincia autonoma.

Per la parte in cui la norma impugnata non sia dettata da ragioni di coordinamento della finanza pubblica, viene in rilievo la competenza primaria della Provincia in materia di organizzazione di personale (art. 8, numero 1, dello statuto), che sarebbe violata da disposizioni «autoapplicative».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le norme impuginate violerebbero anche l'art. 16 dello statuto, in tema di potestà amministrativa delle Province autonome.

La Provincia autonoma di Trento invoca, ove sia in concreto più favorevole, la competenza residuale in materia di organizzazione degli uffici (art. 117, quarto comma, Cost.).

Quanto all'art. 1, comma 470, che estende le previsioni citate al settore della sanità, la Provincia autonoma di Trento, oltre alle enunciate ragioni di contrasto con i parametri costituzionali e statutari, denuncia la violazione dell'art. 9, numero 10), dello statuto, che attribuisce alle Province autonome la competenza concorrente in materia di «sanità», o dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute», invocato in base alla «clausola di maggior favore».

Nelle materie di competenza concorrente, il legislatore statale dovrebbe limitarsi a porre i principi fondamentali.

Le ricorrenti muovono dalla premessa che la normativa non si applichi alle autonomie speciali, in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, e promuovono in via di mero subordine le questioni di legittimità costituzionale per violazione delle prerogative statutarie.

11.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate.

11.3.1.- L'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, per le Regioni, per le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, per gli enti locali, oltre che «per le università italiane, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca», gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva siano a carico dei rispettivi bilanci.

Quanto alle risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è il Governo a definirle, «nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie».

In tale orizzonte si iscrive la disposizione impugnata, che affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per la determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali, con riguardo alle amministrazioni diverse da quelle statali e al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

11.3.2.- Anche in questo caso opera la clausola di salvaguardia di cui al citato art. 1, comma 992.

Le norme impuginate menzionano «amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale» e il «personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale» e non racchiudono un riferimento testuale e specifico alle Province autonome, incompatibile con la predetta clausola di salvaguardia (sentenze n. 40 del 2016 e n. 156 del 2015) e con il suo ruolo di limite per l'applicazione della normativa statale che contrasti con lo statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Nel caso di specie, l'operatività della clausola di salvaguardia si impone per tutelare le prerogative di autonomia delle Province ricorrenti.

11.3.3.- La partecipazione delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è ispirata al principio dell'accordo, consacrato dagli artt. 79 e 104 dello statuto di autonomia (sentenza n. 28 del 2016).



Gli oneri per i rinnovi contrattuali gravano sul bilancio delle Province ricorrenti e la fissazione dei relativi criteri di determinazione incide unilateralmente sulla loro autonomia finanziaria, in contrasto con le procedure pattizie previste dallo statuto per la modifica delle modalità con le quali le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Negli ambiti coinvolti dalle norme censurate, l'autonomia finanziaria si raccorda alla potestà legislativa primaria che compete alle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e alla competenza concorrente in materia di "tutela della salute", fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 371 del 2008).

Le norme impugnate, pertanto, non sono di per sé applicabili alle Province autonome e devono essere recepite mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

12.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno inoltre impugnato l'art. 1, commi 672, 675 e 676, della legge n. 208 del 2015.

12.1.- L'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, nel testo vigente al momento della proposizione dei ricorsi, demandava a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, «da emanare entro il 30 aprile 2016, sentita la Conferenza unificata per il profili di competenza, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti», la definizione di «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società «direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni dello Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni». Dall'ambito applicativo della norma erano escluse le «società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate».

A tali fasce di classificazione delle società era commisurato «il limite dei compensi massimi al quale i consigli di amministrazione di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai dirigenti e ai dipendenti», entro il limite insuperabile di «euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario».

L'art. 1, comma 675, della legge n. 208 del 2015 impone alle società a controllo pubblico e alle società in regime di amministrazione straordinaria, con esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento «di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione», i dati riguardanti l'atto di conferimento dell'incarico, «l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata», il curriculum vitae, «i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali», «il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura».

L'art. 1, comma 676, della legge n. 208 del 2015 subordina alla pubblicazione delle informazioni descritte il pagamento del compenso e, in caso di omessa o di parziale pubblicazione, commina al soggetto responsabile della pubblicazione e al soggetto che ha effettuato il pagamento «una sanzione pari alla somma corrisposta».

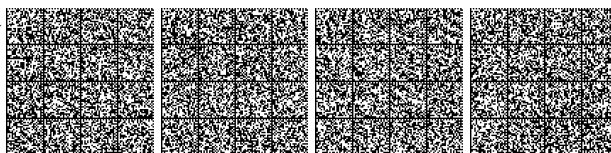
12.2.- Le Province autonome ricorrenti censurano le norme indicate, argomentando che si configurano come norme «di estremo dettaglio», lesive della competenza delle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e, per la Provincia autonoma di Bolzano, dell'art. 16 dello statuto in tema di potestà amministrativa delle Province nelle materie e nei limiti in cui spetta la potestà legislativa.

Sarebbe comunque lesa la competenza residuale attribuita alle Regioni in tema di organizzazione amministrativa dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove il precetto costituzionale delinei una sfera di autonomia più ampia.

Tali norme, estese ad amministratori, dirigenti e dipendenti, conferirebbero al Ministero dell'economia e delle finanze un potere normativo sulle Province autonome, sprovvisto di fondamento costituzionale, e lederebbero l'autonomia organizzativa degli enti ad autonomia speciale.

Quand'anche fossero qualificabili come principi di coordinamento della finanza pubblica, esse incorrerebbero nella violazione dell'art. 79, quarto comma, dello statuto di autonomia, e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non prevede la diretta applicazione alla Provincia di quelle disposizioni che stabiliscono oneri e obblighi e l'intervento di una fonte statale di rango secondario, come avviene nel caso di specie (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze).

12.3.- Occorre evidenziare, preliminarmente, che le norme impugnate sono state abrogate successivamente alla proposizione dei ricorsi.



Quanto all'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, è stato abrogato dall'art. 28, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). All'abrogazione fa riscontro la riproduzione della norma ad opera dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, che non contempla più l'esonero prima previsto dalla norma abrogata per le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate.

L'art. 1, commi 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, abrogato dall'art. 43, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), è stato integralmente trasfuso nell'art. 15-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), introdotto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale deve essere, con riguardo al comma 672, trasferito e, con riguardo ai commi 675 e 676, esteso, pertanto, alla nuova formulazione, che riproduce, senza alterazioni sostanziali, il contenuto precettivo delle norme impugnate.

Si deve, da ultimo, rilevare che non determinano cessazione della materia del contendere le modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), sebbene la norma originariamente impugnata non abbia ricevuto applicazione, in assenza dell'adozione del decreto ministeriale.

La disposizione sopravvenuta, infatti, nella parte in cui subordina al raggiungimento dell'intesa (e non più al mero parere) in Conferenza unificata l'adozione del decreto ministeriale, non si rivela soddisfacente delle censure proposte dalle ricorrenti. Essa, tuttavia, non legittima il trasferimento della questione, dal momento che il procedimento ivi previsto non consente di imputare alla disciplina da essa recata l'attitudine lesiva prospettata nel ricorso.

12.4.- Le questioni non sono fondate.

L'autonomia organizzativa, che le Province autonome reputano compromessa, si esplica nella scelta dei disparati modelli previsti per lo svolgimento delle finalità istituzionali. Una volta che le Province autonome abbiano scelto un modello societario, hanno anche scelto di rispettarne lo statuto che, pur contraddistinto da «rilevanti profili di matrice pubblicistica», è «riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico» prefigurato dal codice civile (sentenza n. 229 del 2013, punto 10.3. del Considerato in diritto).

La disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Le norme impugnate riguardano aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti, e, per tali profili, si ravvisa l'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale.

La pertinenza delle norme impugnate alla materia dell'"ordinamento civile" non è esclusa dalla peculiarità della regolamentazione rispetto alle previsioni codicistiche (sentenza n. 229 del 2013, anche per ulteriori richiami alla giurisprudenza di questa Corte).

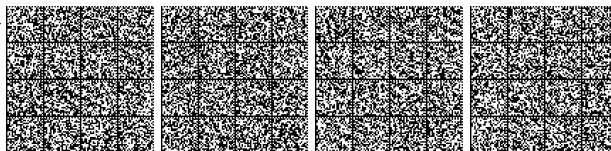
L'inerenza di tale disciplina a una materia di competenza esclusiva statale esclude la fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalle ricorrenti con riferimento alla lesione della propria sfera di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*



1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, 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 si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 10 del 2016, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1) e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97 e 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 20 del 2016;

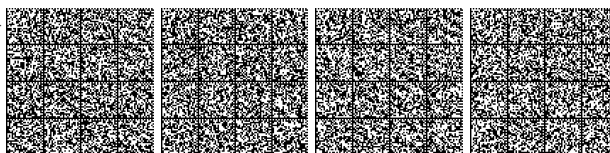
4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in quanto maggiormente favorevoli», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 512 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera a, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»), 515 (nel testo antecedente e in quello successivo alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera c, della legge n. 232 del 2016), 516 e 517, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari», agli artt. 116, 117, quarto comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e agli artt. 117, quarto comma, e 119, primo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 9, numero 10), 16, 79, 80, 81, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), al d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 574 del 1988, al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474», all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità», e agli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 9, numero 10), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 469, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 470, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, secondo e quarto comma, 80, 81 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 197 del 1980, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in rife-





rimonto agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, trasferita sull'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, nel testo abrogato dall'art. 43, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), estese all'art. 15-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), introdotto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170191

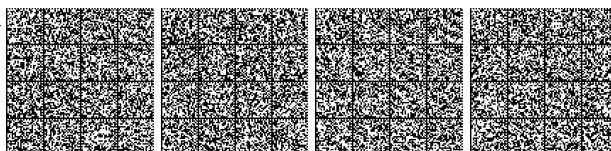
N. 192

*Sentenza 20 giugno - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Piani di rientro dal disavanzo di singole aziende sanitarie - Individuazione degli enti inefficienti, adozione e attuazione dei relativi piani di rientro con provvedimento della Giunta - Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Rideterminazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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

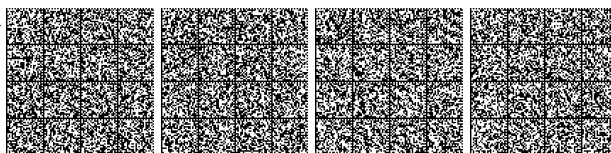
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato l'8 marzo 2016 (r.r. n. 17 del 2016), la Regione Veneto ha impugnato diversi commi dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Sono oggetto di censura, tra gli altri, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; i commi 553 e 555, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); il comma 568, per violazione degli artt. 3, 32 e 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

1.1.- I commi da 524 a 529 e da 531 a 536 riguardano l'individuazione degli enti sanitari inefficienti e l'adozione e attuazione dei relativi piani di rientro.

1.1.1.- Nella sintesi esposta dalla ricorrente, a norma del censurato comma 524, entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni, con provvedimento della Giunta, devono individuare le aziende ospedaliere, le aziende universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, nonché gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura (ad eccezione di quelli di cui ai commi 535 e 536), per i quali ricorra almeno una delle seguenti condizioni (di cui alle lettere a e b del citato comma 524): uno scostamento tra costi e ricavi non inferiore al 10 per cento dei ricavi o, in valore assoluto, a 10 milioni di euro; il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Per il solo anno 2016, in sede di prima applicazione, è previsto il termine del 31 marzo al fine di provvedere a quanto sopra, con specificazione dei dati da utilizzare (comma 525).



La metodologia di valutazione dello scostamento tra costi e ricavi, gli ambiti assistenziali e i parametri di riferimento per volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la predisposizione dei piani di rientro sono definiti (comma 526) con decreto del Ministro della salute, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito, Conferenza Stato-Regioni). A un distinto decreto del Ministro della salute, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è demandato (comma 527) il compito di apportare i necessari aggiornamenti, ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), agli schemi di contabilità allegati allo stesso decreto legislativo.

Gli enti che le Regioni hanno individuato, entro 90 giorni dal relativo provvedimento, devono presentare un piano di rientro, di durata non superiore al triennio, che definisca «le misure atte al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta» (comma 528). Nelle Regioni non in piano di rientro, la Giunta valuta l'adeguatezza delle misure proposte e la loro coerenza con la programmazione regionale e approva i piani entro 30 giorni, rendendoli così efficaci ed esecutivi (comma 529). Se la Regione non si è già avvalsa della facoltà di istituire una gestione sanitaria accentrata (ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera b, del d.lgs. n. 118 del 2011), deve farlo in seguito all'approvazione dei piani di rientro; la stessa Regione deve comunicare l'approvazione dei piani di rientro ai «tavoli tecnici di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 23 marzo 2005»; la gestione iscrive nel proprio bilancio una quota del Fondo sanitario regionale corrispondente alla somma degli eventuali scostamenti negativi di cui ai piani di rientro (comma 531).

Gli interventi previsti nei piani sono vincolanti per gli enti interessati e possono comportare variazioni dei provvedimenti già adottati, anche in materia di programmazione e pianificazione aziendale (comma 532). La Regione verifica trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste: in caso di esito positivo, può erogare a titolo di anticipazione all'ente una quota parte delle risorse iscritte nel bilancio della gestione accentrata; in caso di esito negativo, adotta misure per la riconduzione in equilibrio della gestione; comunque, al termine di ogni esercizio, la Regione pubblica nel proprio sito internet i risultati economici dei singoli enti, raffrontati agli obiettivi del piano di rientro (comma 533).

«[T]utti i contratti dei direttori generali, ivi inclusi quelli in essere, prevedono la decadenza automatica del direttore generale» degli enti interessati, se i direttori generali non adempiono all'obbligo di trasmettere il piano di rientro, oppure se ha esito negativo la verifica annuale dell'attuazione (comma 534).

Dal 2017, la disciplina illustrata dovrebbe trovare applicazione anche «alle aziende sanitarie locali e ai relativi presidi a gestione diretta, ovvero ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali, che presentano un significativo scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure» (comma 535). La definizione dei parametri e degli altri elementi necessari allo scopo sono demandate a un decreto del Ministro della salute, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da adottare entro il 30 giugno 2016 (comma 536, primo periodo). A un successivo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottare entro il 31 dicembre 2016, è affidato il compito di apportare i necessari aggiornamenti ai modelli di rilevazione dei costi dei presidi ospedalieri gestiti direttamente dalle aziende sanitarie (comma 536, secondo periodo).

1.1.2.- Ad avviso della ricorrente, la normativa così riassunta, «mentre non presenta profili di criticità costituzionale in relazione alle Regioni assoggettate a piani di rientro», è lesiva dell'autonomia regionale «nella misura in cui pretende di applicarsi anche alle Regioni in equilibrio finanziario».

Nella legislazione statale precedente, a partire dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), il presupposto dell'applicazione dei piani di rientro è sempre stato una situazione di grave disavanzo dell'intero comparto della spesa sanitaria di una Regione, tale da rendere necessario un accordo per vincolare la stessa Regione sia al rientro del disavanzo, sia alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza. Solo in presenza di questo presupposto la giurisprudenza costituzionale ha legittimato la compressione dell'autonomia regionale che deriva dai piani di rientro, «le cui disposizioni spesso risultano molto più dettagliate di quanto dovrebbe essere proprio delle norme di principio».

In assenza di una siffatta situazione di disavanzo, o addirittura in presenza di una situazione di equilibrio certificato (come sarebbe per il Veneto, selezionato tra le Regioni di riferimento per il calcolo dei costi standard nella sanità), non sussisterebbero i presupposti per la denunciata ingerenza dello Stato, che comporta l'imposizione di piani di



rientro, nonché l'arbitraria specificazione dei parametri vincolanti per gli enti del Servizio sanitario regionale. Sarebbe altrimenti destabilizzato l'equilibrio complessivamente assicurato dalla Regione, nell'ambito del quale il disavanzo di un ente può risultare non inefficiente ma, al contrario, giustificato da specifiche decisioni politiche. La ricorrente fa l'esempio dell'Azienda ospedaliera di Padova, strutturalmente in disavanzo perché rappresenta, in determinati settori (come quello dei trapianti), un'eccellenza a livello europeo, «cui fa fronte con D.r.g. [Diagnosis related group] fissati dal Ministero in misura notoriamente sottostimata». Imporre a questo ente un piano di rientro produrrebbe un grave danno al sistema sanitario regionale e alla sua capacità di cura; sinora, invece, la Regione «ha potuto identificare un punto di equilibrio nella programmazione e gestione della spesa sanitaria, che consente di fare fronte al deficit non inefficiente» dell'azienda citata.

Pertanto, il meccanismo delineato dalle norme impugnate, «in quanto applicabili anche alle Regioni non sottoposte a piano di rientro», sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità: non è legittimo lo scopo perseguito, in assenza del presupposto che in passato ha legittimato l'imposizione dei piani di rientro; né sussistono la connessione razionale e la necessità rispetto a obiettivi di efficienza qualitativa e quantitativa della spesa, essendo al contrario probabili (o, in alcuni casi, certi) risultati opposti.

Mancherebbero poi, ad avviso della ricorrente, gli «standard minimi» per la legittimità costituzionale delle norme statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica»: segnatamente, l'attitudine di tali norme a porre un limite complessivo alla spesa delle Regioni, lasciando a queste ultime ampia libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; nonché il rispetto di canoni di ragionevolezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Nel caso, non residua uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale, indispensabile affinché il coordinamento della finanza pubblica non si traduca in menomazione irragionevole e sproporzionata dell'autonomia e della capacità di programmazione della Regione.

1.1.3.- Sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione. Infatti, è previsto che sia solo sentita la Conferenza Stato-Regioni, e non che sia raggiunta in seno ad essa un'intesa, per l'emanazione del decreto che definisce la valutazione dello scostamento tra costi e ricavi, i parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la predisposizione dei piani di rientro (comma 526). Lo stesso è previsto per i decreti relativi alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse direttamente gestiti, per cui, inoltre, la legge menziona con formula generica un «significativo scostamento tra costi e ricavi» (comma 535).

1.1.4.- È infine denunciata la violazione di quanto statuito dalla Corte costituzionale in merito agli ambiti riservati all'organizzazione interna della Regione, in riferimento all'obbligo che sia un provvedimento della Giunta regionale a individuare gli enti inefficienti (commi 524 e 525) e ad approvarne i piani di rientro (comma 529). L'individuazione dell'organo titolare di una determinata funzione amministrativa rientrerebbe nella normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione.

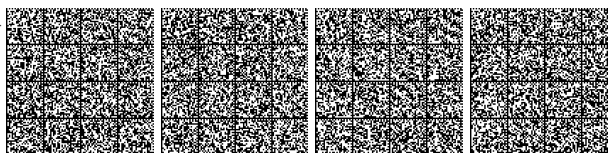
1.1.5.- Per i motivi anzidetti, conclude la ricorrente, le disposizioni censurate violano gli artt. 3, 32 e 97 Cost., con ridondanza sull'autonomia amministrativa, legislativa, finanziaria e programmatica della Regione, e violano pure gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.2.- La ricorrente censura altresì i commi 553 e 555 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, che dispongono in merito all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e al relativo finanziamento.

1.2.1.- Il comma 553 prevede, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, l'aggiornamento degli anzidetti livelli essenziali, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, «in misura non superiore a 800 milioni di euro annui». Ai sensi del successivo comma 555, per l'anno 2016 «è finalizzato» all'attuazione del comma 553 l'importo di 800 milioni di euro, a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale.

1.2.2.- La Regione Veneto lamenta che questa quantificazione finanziaria è avvenuta in difetto di una preventiva intesa, in contrasto con quanto previsto dall'art. 10, comma 7, del Patto per la salute 2014-2016 («Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016»), sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 10 luglio 2014) e che la relativa istruttoria è stata contraddittoria e inadeguata.

In data 2 ottobre 2015, in un'audizione presso la XII Commissione permanente del Senato della Repubblica, il Ministro della salute aveva stimato adeguato un importo di 900 milioni di euro. Alle Regioni è stato sottoposto uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 2 febbraio 2015, integralmente sostitutivo del precedente decreto 29 novembre 2011, ma non era sopraggiunta un'intesa sulla quantificazione finanziaria e, in seguito, non è stata sottoposta alcuna ulteriore versione del decreto.





Pertanto, la determinazione dell'importo di 800 milioni è arbitraria e contraddittoria, a maggior ragione perché questo finanziamento non è aggiuntivo, ma consiste in risorse già ricomprese nel finanziamento predeterminato. Benché un'intesa sia richiesta dall'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015 (ai fini della definizione e dell'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria), l'intesa stessa è assoggettata al limite massimo stabilito dal censurato comma 553, sottostimato, ad avviso della ricorrente.

Ciò sarebbe conforme all'art. 1, comma 3, del Patto per la salute 2014-2016, il quale prevede che i livelli essenziali di assistenza siano aggiornati nell'ambito delle complessive disponibilità. Tuttavia, considerata la riduzione di cui al successivo comma 568 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, alla ricorrente pare evidente la sostanziale violazione del Patto: esso prevedeva per il 2016 un finanziamento pari a 115.444 milioni di euro; invece, a questo valore è stata applicata una significativa riduzione, senza seguire le procedure di concertazione stabilite nel Patto stesso in caso di variazione degli importi. Dunque, paradossalmente, l'aggiornamento dei livelli essenziali sarebbe divenuto l'occasione per un ulteriore contenimento della spesa, capace di compromettere quegli stessi livelli. A titolo di esempio, la ricorrente riferisce che il già citato schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «stimava in 1 mln di euro l'importo per la fecondazione eterologa, quando la sola regione Sicilia aveva stanziato 3,8 mln al riguardo» (come risulta da un decreto del competente Assessore).

1.2.3.- Ciò sarebbe in contraddizione con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2016 («la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente») e determinerebbe, per irragionevolezza e difetto di istruttoria e proporzionalità, violazione degli artt. 3, 32 e 97 Cost., con ridondanza sulle competenze legislative, amministrative e finanziaria regionali, nonché degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e infine del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

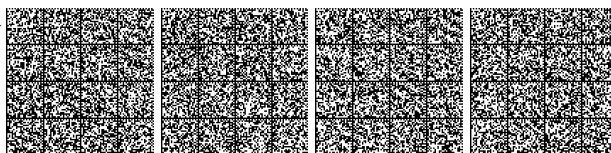
1.2.4.- Sarebbero altresì violati l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012. Sia pure in linea di principio e nella dinamica dell'equilibrio di bilancio, queste disposizioni rafforzano l'impegno della Repubblica nella garanzia dei livelli essenziali, imprescindibili nella prospettiva dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà. Invece, le disposizioni censurate contrastano con i presupposti che la dinamica dell'equilibrio di bilancio deve rispettare, defianziando l'autonomia regionale senza che, in nessuna sede, siano state minimamente considerate le ipotesi previste nelle disposizioni di cui è denunciata la violazione.

1.3.- È pure oggetto di censura il comma 568, il quale fissa il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato.

1.3.1.- La disposizione censurata ridetermina in 111.000 milioni di euro, per l'anno 2016, la misura dell'anzidetto finanziamento, in precedenza determinata dall'art. 1, commi 167 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dall'art. 9-septies, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

1.3.2.- La ricorrente precisa che il fabbisogno sanitario nazionale standard, in passato, era sempre stato definito con accordi tra Regioni e Stato, da quest'ultimo annualmente recepiti con legge. Il già citato Patto per la salute ha definito il relativo quadro finanziario per il triennio 2014-2016 e ha specificato (art. 30, comma 2) che, in caso di modifiche agli importi, la stessa intesa sul Patto per la salute avrebbe dovuto essere oggetto di revisione. In particolare, erano previsti i seguenti importi: per il 2014, 109.928 milioni di euro; per il 2015, 112.062 milioni di euro; per il 2016, 115.444 milioni di euro.

Gli importi per gli anni 2015 e 2016 erano stati, poi, confermati dall'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (comma 556), la quale ne aveva però contestualmente prefigurato una rideterminazione, in ragione del contributo aggiuntivo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni per gli anni 2015-2018, prevedendo altresì (comma 398) l'individuazione, con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, degli ambiti di spesa cui attingere le risorse necessarie all'anzidetto maggiore contributo. In data 26 febbraio 2015, è stata raggiunta un'intesa, intitolata «Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in merito all'attuazione della legge 23 dicembre 2014, n. 190[,] recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"[[" (articolo 1, commi 398, 465 e 484)», che riduceva le risorse destinate al servizio sanitario nazionale, mentre la successiva intesa in data 2 luglio 2015 («Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente la manovra sul settore sanitario») ha individuato gli ambiti su cui operare un «efficientamento» della spesa sanitaria: ma ciò solo con riguardo all'anno 2015. Per il 2016, il finanziamento avrebbe dovuto assestarsi nell'importo di 113.097 milioni di euro.



1.3.3.- Richiamando decisioni della Corte costituzionale, e anche deduzioni svolte in altri ricorsi, la Regione Veneto lamenta che il censurato art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015 riduce l'importo predetto in via permanente e non transitoria; opera in difetto del raggiungimento di un'intesa ai sensi dell'art. 30, comma 2, del Patto per la salute; realizza un taglio di tipo puramente lineare, senza alcun riguardo ai costi standard (di cui agli artt. 25-32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario») o ai volumi di spesa delle Regioni che abbiano già raggiunto un'elevata efficienza nella gestione sanitaria.

Pertanto, la disposizione censurata non sarebbe assistita da un'adeguata istruttoria sulla sostenibilità del defianziamento. Anzi, prosegue la ricorrente, contraddittoriamente, nello stesso momento in cui aumentano le esigenze di servizio (in relazione all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza), la disposizione determina una riduzione (sia in termini assoluti, sia in termini di previsioni tendenziali) del finanziamento della principale spesa regionale, così compromettendo l'inviolabile diritto alla salute, che quella spesa è diretta a tutelare. Inoltre, la riduzione inciderebbe allo stesso modo sia sulle realtà inefficienti, sia su quelle efficienti, in cui nessuna ulteriore razionalizzazione delle spese è possibile, senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute.

In proposito, la Regione Veneto cita nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2016, laddove osserva che «[i]n assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate»; che «la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente» è «fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»; e che, altrimenti, l'art. 3 Cost. risulta violato anche «sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi» e, dunque, in relazione a un profilo di garanzia che «presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali».

1.3.4.- Sarebbero dunque violati, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, gli artt. 3, 32 e 97 Cost., con ridondanza sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., i quali risultano anche autonomamente violati, come pure il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.3.5.- La ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, i quali affermano la necessità dello Stato di concorrere al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico, mentre il censurato comma 568 determina uno scollamento tra il finanziamento statale, che viene ridotto, e la necessità di garantire i livelli essenziali, peraltro anch'essi quantificati inadeguatamente, come già dedotto. Osserva la Regione Veneto che, se sussistono fasi avverse del ciclo economico (le quali comunque non giustificerebbero tagli non proporzionati, né preceduti da intesa), sarebbe almeno necessario attivare il meccanismo di cui ai parametri ora in esame.

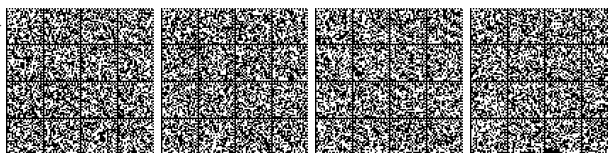
1.3.6.- La violazione del principio di leale collaborazione e il difetto di istruttoria sarebbero altresì comprovati dal mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione): coinvolgimento invece necessario in virtù delle competenze di tale organo di cui al comma 1, lettera a), dell'art. 5 appena citato, nonché all'art. 33 del d.lgs. n. 68 del 2011.

2.- Con atto depositato il 7 aprile 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che siano dichiarate inammissibili o infondate le censure addotte dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

2.1.- La difesa statale si sofferma, tra l'altro, sul contenuto dei commi da 524 a 536 e sulle relative censure.

2.1.1.- Secondo la difesa, tali disposizioni rappresentano la trasposizione in legge di misure condivise nell'intesa del 2 luglio 2015. Ivi, nel punto «J» e in particolare alla lettera a), Stato e Regioni concordano sull'opportunità di «misure di governance», da sviluppare nell'ambito dei «lavori per la spending review», che concorrano all'«efficientamento del sistema», tra l'altro, sotto il seguente profilo: «riorganizzazione e ripensamento del sistema aziendale pubblico in una logica di valutazione e miglioramento della produttività, intesa quale rapporto tra il valore prodotto (in termini quantitativi e economici) ed i fattori produttivi utilizzati (in termini quantitativi e economici)».

A propria volta, questo indirizzo sarebbe volto a garantire la piena applicazione di quanto previsto nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 4, comma 8, in merito all'obbligo del pareggio di bilancio per le aziende ospedaliere, nel rispetto del principio della remunerazione a prestazione, di cui all'art. 8-*sexies*. I principi di efficacia, efficienza ed economicità, nonché di rispetto dei vincoli di bilancio attraverso l'equilibrio tra costi e ricavi, sarebbero altresì ripresi dal decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3).



La disposizione censurata avrebbe dunque l'obiettivo di far rispettare un principio sancito sin dal 1992 nella legislazione sanitaria nazionale, ma disatteso da alcune aziende sanitarie, le quali avrebbero ricevuto quote di finanziamento regionale «“svincolate” dalla remunerazione in senso lato (tariffe e funzioni, come definite e quantificate ai sensi dell'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 502/92 e successive modificazioni)», al solo scopo di dare copertura agli squilibri gestionali, ex ante oppure ex post, «per portare il bilancio in pareggio, in misura contabile». Può accadere, esemplifica la difesa statale, che una Regione abbia un bilancio sanitario consolidato in equilibrio, ma che non in tutte le sue aziende sanitarie la produzione resa e i finanziamenti a funzione equivalgano ai costi. Sovente, l'equilibrio è garantito non tramite un efficace ed efficiente governo delle risorse da parte dei singoli enti, ma attraverso gli utili generati dalla Gestione sanitaria accentrata della Regione: proprio questo sarebbe accaduto in Veneto, nel periodo 2013-2015. Lo scopo della normativa in questione, dunque, sarebbe quello di fornire alle Regioni gli strumenti per ricondurre i propri enti a una corretta gestione dei fattori produttivi, nella prospettiva del riequilibrio costi-ricavi e nel rispetto della programmazione regionale.

Inoltre, le norme censurate hanno riguardo alle cure prestate e ai loro volumi, qualità ed esiti, e dunque mirano a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficacia, efficienza, appropriatezza e qualità, sicché risultano «anche, e soprattutto», espressione della competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

2.1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri svolge poi alcune deduzioni sulla specifica situazione dell'Azienda ospedaliera di Padova, richiamata dalla difesa regionale. Tale situazione, diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, non sarebbe imputabile «alle tariffe nazionali che remunerano i DRG dei trapianti trattati in misura non adeguata». L'azienda sarebbe attualmente remunerata in base a tariffe regionali, più alte di quelle massime nazionali, e ciononostante registrerebbe comunque un «disavanzo strutturale» di 25 milioni di euro all'anno. Qualora, come previsto nella metodologia ministeriale (di cui oltre), fossero applicate le tariffe massime nazionali e, inoltre, il valore massimo consentito per la remunerazione delle funzioni (a norma dell'art. 8-*sexies*, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992), in luogo dell'attuale contributo della Regione in conto di esercizio (iscritto nel conto economico tra i ricavi), il disavanzo da ripianare (da intendere come «disavanzo gestionale» e non civilistico) sarebbe pari a 15 milioni di euro all'anno.

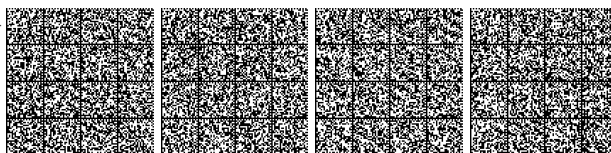
2.1.3.- La difesa statale prosegue con alcuni rilievi circa lo schema di decreto ministeriale, attuativo del censurato art. 1, comma 526, della legge n. 208 del 2015, che riferisce essere in corso di esame.

Lo schema prevede la possibilità di piani di rientro con durata più che triennale (salva in tal caso l'evidenziazione dei finanziamenti regionali aggiuntivi per la copertura della perdita non ripianata), nonché obiettivi «consigliati» e articolati per scaglioni, in base all'incidenza percentuale dello scostamento dei costi rispetto ai ricavi. I conseguenti risparmi, a norma dell'art. 30 del d.lgs. n. 118 del 2011, resteranno nell'ambito del Servizio sanitario regionale. Ben lungi dall'essere arbitraria, la metodologia di valutazione dei costi e dei ricavi si basa su evidenze quantitative derivanti dai flussi nazionali di informazioni gestionali ed economico-finanziarie e provvede ad omogeneizzare i sistemi di remunerazione adottati, sterilizzando le differenze dipendenti dalle politiche regionali e prendendo a riferimento le tariffe nazionali (di cui al decreto ministeriale 18 ottobre 2012, «Remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale»), nonché la già citata percentuale massima di finanziamento a funzione.

Intanto, la «Commissione permanente tariffe» (costituita con decreto del Ministero della salute 18 gennaio 2016) prosegue, a norma dell'art. 9 del Patto per la salute 2014-2016, i propri lavori in merito ai criteri per l'individuazione della remunerazione delle funzioni assistenziali e delle classi tariffarie. Inoltre, attraverso la futura revisione dei modelli economici vigenti, si darà evidenza alle diversità delle forme di finanziamento (da produzione, da finanziamento a funzione, da entrate proprie, da finanziamento aggiuntivi regionali per la copertura programmata del disavanzo), aggiornando gli schemi di bilancio civilistico e i modelli di rilevazione dei costi.

L'emanando decreto prevede la possibilità per le Regioni di sottoporre al Ministero della salute documentazione, ed eventualmente provvedimenti, che consentano di tenere conto di specificità regionali nella remunerazione di alcune prestazioni, nonché delle eventuali modifiche ai sistemi di remunerazione avvenute nel 2015. Solo dopo la chiusura del confronto tecnico e dell'istruttoria, potranno considerarsi definiti i criteri per l'individuazione delle singole aziende da sottoporre a piani di rientro.

2.1.4.- Con riguardo alla doglianza (che la difesa statale ritiene riferita in particolare al comma 536) relativa alla previsione del solo parere da parte della Conferenza Stato-Regioni, in luogo dell'intesa, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, benché sia quasi sistematica la previsione, nella legislazione statale, di «intese “deboli”», anche i riferimenti ai pareri sono numerosi, e ne fa alcuni esempi.





La giurisprudenza costituzionale, dal canto proprio, avrebbe affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, quando non è la stessa Costituzione a imporle, direttamente o indirettamente, l'osservanza; e, dunque, avrebbe ricollegato alla volontà della legge statale la previsione di eventuali forme di cooperazione, per l'approvazione di atti amministrativi. Il principio di leale collaborazione non richiederebbe specifici strumenti, costituzionalmente vincolati, di concretizzazione, per cui è rimessa alla discrezionalità del legislatore la scelta delle regole di coinvolgimento delle Regioni. Nella materia sanitaria, con precipuo riguardo alla remunerazione per l'erogazione di farmaci, rientrando nei livelli essenziali di assistenza, la Corte ha altresì rilevato intrecci con le materie dell'«ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) e, pertanto, ha ritenuto necessario il coinvolgimento delle Regioni.

A questi fini, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, spesso sono state ritenute adeguate «forme “deboli” di negoziazione, in specie di pareri o intese da raggiungere in Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997»: sono citate, al riguardo, la sentenza n. 31 del 2005, nonché la sentenza n. 278 del 2010, nella quale il parere è stato giudicato sufficiente per l'elevato coefficiente tecnico che caratterizzava la funzione amministrativa allora in questione.

Nel caso odierno, la metodologia di cui all'adottando decreto ministeriale si fonda sull'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e sul decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), concordato con le Regioni; mentre i parametri di riferimento per volumi, qualità ed esiti sono già indicati nell'ambito del «Programma Nazionale Esiti», elaborato dall'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (organo tecnico che opera sulla base degli indirizzi della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera g, 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»), e al quale sono stati conferiti compiti di supporto tecnico-operativo delle politiche sanitarie condivise tra Stato e Regioni).

Né sarebbe generico il concetto di «significativo scostamento tra costi e ricavi», enunciato nel censurato comma 535 con riguardo alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse direttamente gestiti: l'emanando decreto ministeriale avrà la funzione di rendere applicabili anche a questi enti le previsioni dei commi 524 e 525, sicché vi è un'evidente correlazione con i parametri previsti nelle disposizioni testé citate.

2.2.- In merito ai commi 553 e 555, la cifra di 800 milioni di euro, a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario, non sarebbe affatto arbitraria o frutto di un'istruttoria difettosa.

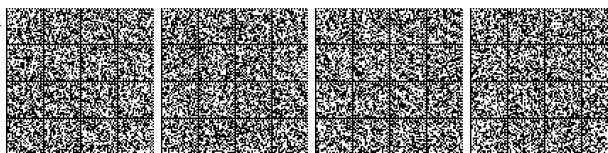
2.2.1.- Al contrario, con riguardo alle prestazioni specialistiche ambulatoriali, sarebbe stata compiuta una valutazione dell'impatto sulla base dei dati relativi alle prestazioni incluse nei nomenclatori regionali, «come risultano dal sistema Tessera Sanitaria anno 2014», previa richiesta alle Regioni per la «transcodifica» delle prestazioni stesse rispetto agli elenchi di cui al nomenclatore nazionale vigente e allo schema di quello nuovo (da allegare all'adottando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza). Quasi tutte le Regioni hanno fornito i dati necessari. Per contro, dopo l'emanazione del decreto ministeriale 9 dicembre 2015 (Condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale) e il susseguente dibattito, non è stato quantificato il risparmio atteso dall'applicazione delle condizioni di erogabilità e delle prescrizioni di adeguatezza delle nuove prestazioni inserite nel nuovo nomenclatore. Questa attività istruttoria e decisoria ha avuto luogo dopo l'audizione parlamentare menzionata dalla Regione Veneto.

Pure con riguardo all'assistenza ospedaliera, la valutazione fatta nel febbraio 2015, sui dati del 2013, è stata in seguito rideterminata in base ai nuovi dati disponibili per il 2014, frattanto consolidati.

2.2.2.- In ogni caso, a norma dell'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza è adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, assicurando dunque il pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Inoltre, già il Patto per la salute 2014-2016 prevedeva che la revisione dei livelli essenziali avvenisse nell'ambito della cornice finanziaria programmata. L'importo di 800 milioni di euro è il limite massimo di spesa derivante dall'aggiornamento dei livelli essenziali. Il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovrà essere adottato previa puntuale verifica dei costi, nonché degli ulteriori risparmi attesi da interventi di razionalizzazione.

2.3.- Infine, a proposito della quantificazione del finanziamento del servizio sanitario nazionale per l'anno 2016, fissato in 111.000 milioni di euro, tale valore rappresenterebbe un incremento di circa l'1,2 per cento rispetto a quello fissato per l'anno precedente e invertirebbe la tendenza alla riduzione operata nell'anno 2015 rispetto al 2014.





La rideterminazione per il 2016 è avvenuta in applicazione dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, disposizioni a loro volta poste a fondamento del Patto per la salute 2014-2016 (artt. 1 e 30) e dell'intesa del 2 luglio 2015 (punto «G»).

Inoltre, soggiunge la difesa statale, sebbene per la prima volta la legge di stabilità 2016 non quantifichi gli effetti finanziari delle «misure di governance» introdotte, comunque queste misure concorrono a rendere sostenibile la rideeterminazione del finanziamento (in riduzione rispetto al Patto per la salute ma in aumento rispetto all'anno precedente), con l'espressa indicazione che le Regioni possono sostituire le misure stesse con altre, di impatto finanziario equivalente.

3.- In data 31 maggio 2017, la Regione Veneto ha depositato una memoria, con allegati, con cui insiste nelle proprie conclusioni. Insieme alla memoria sono stati depositati, tra l'altro, i messaggi di posta elettronica con cui la ricorrente ha chiesto alla controparte l'assenso al deposito tardivo e la difesa statale ha comunicato il proprio assenso.

4.- Alla pubblica udienza del 20 giugno 2017, anche in risposta a domande del relatore, le parti hanno ribadito le proprie argomentazioni e fornito informazioni aggiuntive, in particolare in merito ai piani aziendali di rientro.

4.1.- Questi istituti, secondo la parte ricorrente, sarebbero frutto di scelte di revisione della spesa orientate principalmente a conseguire risultati in termini di performance delle singole aziende, ma insensibili alle particolari esigenze della politica sanitaria, che risponde anche ad ulteriori interessi pubblici.

Diversamente da quanto dedotto dalla difesa statale, gli istituti in esame non costituirebbero attuazione del punto «J», lettera a), dell'intesa del 2 luglio 2015, che si limita a riportare che Stato e Regioni condividono la necessità di introdurre misure per favorire l'«efficientamento del sistema», tra cui «riorganizzazione e ripensamento del sistema aziendale pubblico in una logica di valutazione e miglioramento della produttività, intesa quale rapporto tra il valore prodotto (in termini quantitativi e economici) ed i fattori produttivi utilizzati (in termini quantitativi e economici)». Nulla è previsto specificamente in merito a piani aziendali di rientro o all'estesa normativa poi approvata dallo Stato e oggetto di censura.

La ricorrente non contesta il principio (di cui all'art. 4, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992) secondo cui le aziende ospedaliere devono evitare «ingiustificati disavanzi di gestione», né mette in dubbio la legittima applicabilità delle norme in questione alle Regioni sottoposte a piano di rientro; ma contesta le norme stesse in quanto pretendono di applicarsi anche a una Regione, come il Veneto, il cui sistema sanitario assicura sia il rispetto dei livelli essenziali di assistenza, sia il complessivo equilibrio economico e finanziario.

In merito all'Azienda ospedaliera di Padova, la Regione riferisce che, dopo l'emanazione del decreto ministeriale 21 giugno 2016, recante «Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici», è stata avviata un'interlocuzione con il Ministero della salute, in esito alla quale si è acclarato che l'Azienda non è obbligata a presentare un piano di rientro per l'anno 2016. La verifica, tuttavia, dovrebbe essere rinnovata in futuro, con esiti incerti. Parimenti incerti sarebbero gli scenari che deriverebbero dall'applicazione delle norme in questione (segnatamente, dei censurati commi 535 e 536) alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse direttamente gestiti. La Regione Veneto teme di trovarsi costretta ad assoggettare a piano di rientro anche quei presidi che essendo ubicati in zone montuose, a bassa densità demografica o insulari, difficilmente rispondono a criteri di efficienza economica, ma sono necessari per assicurare un servizio capillare sul territorio e che, peraltro, sono già stati sottoposti a misure di riorganizzazione coerenti con il d.m. n. 70 del 2015. La Regione sottolinea inoltre che, come riconosciuto dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, gli ipotetici risparmi conseguenti all'applicazione dei piani di rientro resterebbero nella disponibilità della Regione, ma quest'ultima si troverebbe nella condizione paradossale di liberare risorse dagli ambiti territoriali di cui si è detto, senza poterle reinvestire negli stessi presidi.

Da ultimo, la Regione osserva che l'applicazione delle norme sui piani aziendali di rientro comporta a sua volta dei costi per l'amministrazione sanitaria: essendo insufficiente la collaborazione dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), potrebbe infatti essere necessario rivolgersi a società di revisione private.

In merito all'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni, la Regione ribadisce che la dialettica tra Stato e Regioni non può derogare il censurato limite di 800 milioni di euro, di cui all'art. 1, comma 553, della legge n. 208 del 2015 e che, comunque, queste non sono risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziare a titolo di concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard. A quest'ultimo proposito, la ricorrente ribadisce che il valore di tale concorso è stato ridotto unilateralmente dallo Stato, in violazione dell'art. 30 del Patto per la salute 2014-2016.

4.2.- La difesa statale, convenendo con la controparte sul fatto che la normativa sui piani aziendali di rientro ha origine negli sforzi di revisione della spesa, riferisce alcuni dati sulla sua attuazione.



Per quanto riguarda le fattispecie di cui all'art. 1, comma 524, della legge n. 208 del 2015, nove Regioni hanno individuato enti da assoggettare a piani di rientro, in un numero totale di 33. Tre piani aziendali sono stati effettivamente approvati dalle Regioni Emilia-Romagna, Basilicata e Sardegna, benché queste ultime non siano a propria volta soggette a piani di rientro o commissariamenti. Lo stesso Veneto ha provveduto a un'istruttoria, in esito alla quale ha escluso di dover sottoporre alcuna delle proprie aziende ospedaliere a piano di rientro.

Per quanto riguarda le fattispecie di cui all'art. 1, comma 535, della legge n. 208 del 2015, l'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 536 procede più a rilento del previsto: in particolare, è atteso l'assenso degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze sugli aggiornamenti ai modelli di rilevazione dei costi dei presidi ospedalieri a gestione diretta delle aziende sanitarie locali.

L'art. 1, comma 579, della legge n. 208 del 2015 prevede che «[i]l Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), assicura, su richiesta della regione interessata, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il necessario supporto agli enti interessati dai piani di rientro di cui ai commi da 528 a 536 e mette a disposizione, ove necessario, strumenti operativi per la presentazione del piano ed il perseguimento dei suoi obiettivi, nonché per l'affiancamento, da parte dell'AGENAS con oneri a carico del bilancio della medesima Agenzia, degli enti del Servizio sanitario nazionale per tutta la durata dei piani di rientro [...]». Per azioni finalizzate all'avvio delle attività di affiancamento, l'AGENAS avrebbe già sostenuto spese complessivamente superiori a 1 milione e 800 mila euro: ciò comprova quanto lo Stato, lungi dal limitarsi a imposizioni nei confronti delle Regioni, si impegni ad assisterle nei processi di riorganizzazione.

In merito ai censurati commi 553 e 555, la difesa statale si è riportata agli argomenti già svolti, mentre in merito al comma 568 ha rilevato, oltre all'infondatezza, l'inammissibilità dei motivi di parte ricorrente, per le modalità della loro formulazione.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha impugnato diverse parti dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; i commi 553 e 555, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); il comma 568, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

1.1.- Preliminarmente, riservate a separate trattazioni le questioni promosse in riferimento ad altri commi della legge n. 208 del 2015, occorre rilevare la tardività della memoria depositata dalla ricorrente il 31 maggio 2017. Il termine previsto nell'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sia nella versione originaria, sia in quella attualmente in vigore, approvata il 7 ottobre 2008) è posto a presidio non solo del contraddittorio, ma anche dell'ordinato lavoro della Corte. Pertanto, esso ha carattere perentorio e non è nella disponibilità delle parti, come è comprovato dal controllo che sul suo rispetto viene svolto, d'ufficio, dalla Cancelleria (art. 10, comma 2, delle norme integrative vigenti).

2.- I commi da 524 a 529 e da 531 a 536 della legge n. 208 del 2015 introducono nell'ordinamento l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni.

Nella versione originaria, vigente al momento del ricorso, le disposizioni in esame riguardano, in prima battuta, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e tutti gli altri enti pubblici che eseguono prestazioni di ricovero e cura (tranne le aziende sanitarie locali e i presidi da esse gestiti): ogni anno le Regioni (attraverso le Giunte) individuano, tra questi enti, quelli per i quali ricorre uno scostamento tra costi e ricavi superiore al 10 per cento o a 10 milioni di euro, oppure il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure (comma 524). Un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), definisce la metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, i parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la redazione dei piani di rientro (comma 526).



Gli enti sanitari così individuati propongono entro 90 giorni, e le Regioni approvano (con provvedimento della Giunta) entro 30 giorni, un piano di rientro di durata non superiore a tre anni, che definisca le misure per il raggiungimento dell'equilibrio, il miglioramento della qualità delle cure o l'adeguamento dell'offerta (commi 528 e 529). I piani sono vincolanti per gli enti interessati e possono comportare variazioni di atti già adottati dagli stessi enti, compresi gli atti di programmazione e pianificazione aziendale (comma 532).

Ai sensi del comma 533, la Regione verifica trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste nel piano e, in caso di esito positivo, può anticipare all'ente una quota parte delle risorse appositamente iscritte nel bilancio della Gestione sanitaria accentrata (che la Regione, se non aveva già scelto di farlo, è obbligata a istituire, ai sensi del comma 531), mentre, in caso di esito negativo, deve adottare misure per la riconduzione in equilibrio della gestione. La Regione verifica altresì alla fine di ciascun esercizio, e rende pubblici, i risultati dei singoli enti raffrontati agli obiettivi del piano di rientro (ancora comma 533).

I contratti dei direttori generali, anche in essere, prevedono la decadenza automatica se i direttori generali non adempiono all'obbligo di presentare il piano di rientro, oppure se ha esito negativo la verifica annuale (comma 534).

Il comma 525 detta norme transitorie, in materia di termini e dati utilizzabili, volte a consentire l'applicazione di questa disciplina già nell'anno 2016.

Il comma 535 prevede che, dal 2017, la stessa disciplina si applichi alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse gestiti (nonché ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali) i quali presentino un significativo scostamento tra costi e ricoveri o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti: criteri, dati rilevanti, modalità di calcolo e parametri di riferimento a tal fine sono definiti con un ulteriore decreto emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni (comma 536, primo periodo).

È altresì previsto (comma 527) un aggiornamento degli schemi di bilancio (di cui all'art. 34 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42») e dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali (comma 536, secondo periodo) per dare evidenza ai risultati di gestione rilevanti ai fini della normativa in questione. A ciò si provvede con ulteriori decreti emanati dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

3.- Avverso queste disposizioni, la Regione Veneto solleva tre ordini di questioni, differenti sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati.

3.1.- Prima di esaminare le singole questioni, tuttavia, occorre rilevare come, nel formularle, la ricorrente - terminata l'esposizione dei motivi di censura - evochi in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali, senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri (sentenze n. 244 del 2016 e n. 251 del 2015), alcuni dei quali dotati di particolare ampiezza espressiva (sentenza n. 239 del 2016). Uno stile siffatto, al contempo pletorico e contratto nell'evocazione dei parametri, richiede a questa Corte di ricostruire analiticamente gli esatti lineamenti giuridici di ciascuna delle questioni promosse. Nondimeno, poiché in questo caso tali lineamenti sono comunque evincibili, nei termini esposti di seguito, questa modalità espositiva, seppure non del tutto perspicua, non causa di per sé l'inammissibilità delle questioni.

3.2.- Venendo ora alle singole censure, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, nell'insieme, in quanto si applicano anche alle Regioni non soggette a piano di rientro, violerebbero gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione per difetto di proporzionalità - con ridondanza sulle attribuzioni regionali in materia sanitaria - e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto non sarebbe legittimo lo scopo perseguito, per l'assenza dei presupposti che in passato hanno giustificato l'imposizione dei piani di rientro alle Regioni; non sussisterebbe alcuna connessione razionale, o necessità, rispetto a obiettivi di efficienza della spesa; difetterebbero i requisiti costituzionalmente necessari per le norme statali di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, l'attitudine di esse a porre un limite complessivo alla spesa delle Regioni, lasciando a queste ultime libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

3.3.- I commi 526 e 536 violerebbero il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali di attuazione sono adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa in seno alla stessa.

3.4.- I commi 524, 525 e 529 violerebbero gli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost., nella parte in cui prevedono che un provvedimento della Giunta regionale individui gli enti da sottoporre a piani di rientro e approvi i piani stessi, in quanto l'individuazione dell'organo titolare di una determinata funzione amministrativa rientrerebbe nella normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione.



4.- Le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 32 e 97 Cost., sull'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015 sono inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione.

La Regione non adduce argomenti sufficienti a illustrare perché gli eventuali processi di riorganizzazione (oltre che imposti alla Regione, e non da questa autonomamente determinati) sarebbero altresì irrazionali o tali da compromettere il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di tutelare la salute. Non bastano, allo scopo, né il riferimento ai risultati già raggiunti dal Servizio sanitario regionale nel complesso, che non escludono di per sé la persistenza di margini di ulteriore miglioramento dell'efficienza; né deduzioni del tutto aneddotiche ed esplorative su singole strutture, che la stessa ricorrente ignora se e come potrebbero essere interessate, in futuro, da riorganizzazioni. Sotto questo profilo, il ricorso si presenta lacunoso e generico: dunque, carente di quelle argomentazioni sul merito delle censure, le quali sono necessarie, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, in termini ancora più stringenti che nei giudizi in via incidentale (fra le tante, vedi sentenze n. 273 del 2016, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015), a maggior ragione quando si denunci la violazione di parametri costituzionali estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della quale occorre che la parte ricorrente dimostri, e questa Corte verifichi, la ridondanza sulle attribuzioni regionali.

5.- Prima di esaminare nel merito le altre censure, occorre illustrare alcune vicende normative, riguardanti le norme in questione, intervenute dopo il ricorso.

5.1.- Le norme sono state modificate dall'art. 1, commi 390 e 391, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Il comma 390, «[a] fine di migliorare le performance e di perseguire l'efficienza dei fattori produttivi e dell'allocazione delle risorse delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici o degli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura», ha sostituito, nell'art. 1, comma 524, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015, alle parole «pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro», le parole «pari o superiore al 7 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro».

Il comma 391 ha previsto che «[l]e disposizioni di cui ai commi da 524 a 536 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono al finanziamento del servizio sanitario esclusivamente con risorse dei propri bilanci, compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e delle conseguenti norme di attuazione».

Nessuna di queste modifiche incide sull'oggetto del giudizio. In particolare, è da escludere, in conformità a principi pacifici (sentenze n. 141, n. 65 e n. 40 del 2016, nonché n. 239 del 2015), che l'esame di questa Corte possa essere esteso al comma 524, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015 nel testo modificato dall'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2006, in quanto il citato art. 1, comma 390, è stato oggetto di specifica impugnazione da parte della stessa Regione Veneto con distinto ricorso (r.r. n. 19 del 2017).

5.2.- Inoltre, è stato emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il decreto in data 21 giugno 2016, recante «Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici», previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni in data 21 aprile 2016. Come risulta dalle premesse del parere, in precedenza erano state diramate altre versioni dello schema di decreto ministeriale, oggetto di richieste di modifica da parte delle Regioni.

Il decreto, articolato in tre parti, stabilisce le metodologie per individuare i costi e i ricavi di ciascuna azienda ospedaliera (anche universitaria) o IRCCS, al fine di verificare l'esistenza di uno scostamento rilevante, ai sensi dell'art. 1, comma 524, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015; determina gli ambiti e i parametri per la valutazione di volumi, esiti e qualità delle cure, ai sensi della lettera *b*) dello stesso comma 524; definisce le linee guida per l'elaborazione dei piani di rientro per ciascuna delle due situazioni.

6.- Nel merito, occorre considerare congiuntamente le censure aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536.

Sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 526 e 536, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa Conferenza.

Viceversa, non sono fondate le questioni sollevate in relazione alle ulteriori parti dei commi da 524 a 529 e da 531 a 536.

La normativa in questione si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità.





6.1.- Viene in rilievo, anzitutto, l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), in quanto la relativa normativa traccia la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). In particolare, questa Corte (sentenza n. 124 del 2015) ha già ricondotto ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», tra l'altro, l'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale dispone in merito al finanziamento delle strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale, secondo un ammontare determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte. Al citato art. 8-*sexies* la normativa in questione fa riferimento sia letteralmente, in più punti, sia teleologicamente, come è comprovato, del resto, dal d.m. 21 giugno 2016.

In questa materia, la legislazione dello Stato deve esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano «alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione» (sentenza n. 207 del 2010). Tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (sentenze n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010).

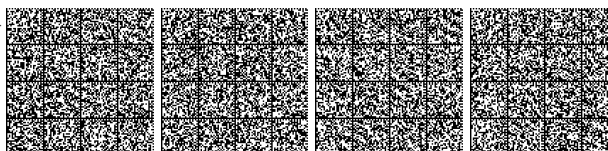
6.2.- In secondo luogo, con precipuo riferimento all'equilibrio tra costi e ricavi dell'attività sanitaria, viene in rilievo la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». In più occasioni, misure riguardanti la spesa sanitaria e la sua razionalizzazione sono state ricondotte all'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» (ad esempio, sentenza n. 183 del 2016), singolarmente individuata o unitamente alla materia della «tutela della salute» (ad esempio, sentenze n. 125 del 2015 e n. 289 del 2010). Ciò è stato riassuntivamente ricordato ancora di recente (nella sentenza n. 203 del 2016) ed è confermato dalla costante giurisprudenza in materia di piani di rientro per le Regioni in disavanzo (ad esempio, sentenze n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), benché, come correttamente rilevato dalla parte ricorrente, sussistano differenze significative tra quei piani di rientro e quelli oggi in esame.

La pertinenza del «coordinamento della finanza pubblica» non è esclusa dal rilievo che il meccanismo complessivamente delineato dalle norme in questione ha come obiettivo principale non tanto il contenimento della spesa di per sé, ma piuttosto l'incremento della sua efficienza, definita e valutata secondo parametri uniformi, con riguardo alle singole strutture. Infatti, la materia del «coordinamento della finanza pubblica» non è limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa pubblica, ma comprende anche quelle aventi la funzione di orientarla verso una complessiva maggiore efficienza (sentenza n. 272 del 2015): obiettivo che può legittimamente essere perseguito anche stabilendo indirizzi di razionalizzazione rivolti ai singoli enti sanitari, non soltanto ai sistemi regionali nel complesso.

I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità (fra le molte, sentenze n. 64 del 2016, n. 250 del 2015, n. 22 del 2014). Nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l'esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell'ambito della regolazione tecnica (sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008, n. 376 del 2003).

Conviene aggiungere che proprio alle due competenze sin qui considerate («tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica») sono state ricondotte norme dello Stato che prevedevano la decadenza degli organi amministrativi di vertice di aziende e amministrazioni sanitarie (sentenze n. 124 del 2015 e n. 219 del 2013), in particolare come conseguenza di gravi inadempienze regionali.

6.3.- Inoltre, laddove considerano «volumi, qualità ed esiti delle cure», le norme in questione sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*). Le norme impugnate, infatti, contengono un riferimento implicito, ma trasparente, a quanto previsto a tale riguardo dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), che questa Corte, con la sentenza n. 134 del 2006, ha già ricollegato alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il collegamento con gli standard dell'assistenza ospedaliera è ancor più evidente dalla lettura del d.m. 21 giugno 2016: in particolare dell'allegato tecnico *b*), che definisce la metodologia per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure.



Anche dopo la sentenza n. 134 del 2006, si è ribadito che questa competenza si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e che essa, avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012).

La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in linea di massima, concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni; solo in circostanze eccezionali, segnatamente quando ricorrano imperiose necessità sociali, può spingersi oltre, ad esempio legittimando l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato (sentenze n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). Dunque, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 125 del 2015). In questa prospettiva, le norme oggi in esame prevedono la fissazione di parametri relativi a volumi, esiti e qualità delle cure e ne prescrivono il monitoraggio, intervenendo poi a imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora, in determinate strutture, si registrassero scostamenti significativi.

6.4.- Infine, le censure investono anche i commi 527 e 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, i quali (il comma 536, in particolare, al secondo periodo), saldandosi al resto della normativa qui in esame, prevedono che siano apportati i «necessari aggiornamenti» ai modelli per la contabilità delle strutture sanitarie, al fine di dare evidenza a determinati dati, in coerenza con quanto previsto dall'art. 4, commi 8 e 9, e dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992. Viene dunque in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di «armonizzazione contabile» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.): essa è connotata da un peculiare carattere polifunzionale, che risulta del tutto coerente con la rilevata pluralità degli interessi e delle competenze coinvolte, ed esprime particolari esigenze di omogeneità nei confronti di tutte le Regioni (sentenze n. 80 e n. 6 del 2017, n. 184 del 2016).

6.5.- In conclusione, la normativa in questione tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di standard di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli standard siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici.

In presenza di un intreccio così fitto e complesso, devono ritenersi fondate le sole censure rivolte specificamente nei confronti dei commi 526 e 536, nella parte in cui stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con la stessa Conferenza.

Infatti, in questi casi, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali - tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame - può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni (da ultimo, sentenze n. 251, n. 21, n. 7 e n. 1 del 2016).

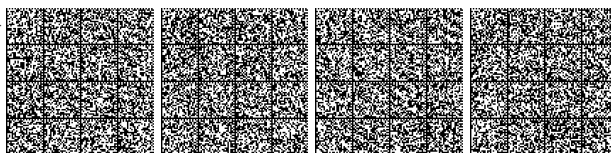
7.- Sono altresì fondate le censure, per violazione degli artt. 117, quarto comma (in relazione alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale) e 123 Cost., rivolte nei confronti dei commi 524, 525 e 529, in quanto fanno riferimento alla Giunta regionale come organo competente a individuare gli enti da sottoporre a piani di rientro e ad approvare i piani stessi.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l'organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all'organizzazione interna della Regione (sentenze n. 293 e n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007). Né si ravvisano (per la verità, nemmeno sono allegate dall'Avvocatura generale dello Stato) ragioni specifiche che giustifichino la decisione del legislatore statale di selezionare l'organo regionale deputato a provvedere all'adempimento degli obblighi che lo Stato pone a carico della Regione.

I censurati commi devono pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui stabiliscono che i provvedimenti ivi previsti siano adottati dalla Giunta regionale; troverà applicazione, di conseguenza, la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i propri organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

8.- Non sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015.

8.1.- Le disposizioni censurate rientrano nelle previsioni che l'art. 1 della legge n. 208 del 2015 dedica all'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza).



8.2.- In attuazione dell'art. 1, comma 3, del Patto per la salute 2010-2014 («Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016»), sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014) e nel rispetto dei vincoli finanziari posti nella precedente manovra finanziaria e nelle relative intese attuative, il censurato comma 553 prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria «in misura non superiore a 800 milioni di euro annui». Ai sensi del comma 555, pure censurato, per l'anno 2016 un importo di 800 milioni di euro è «finalizzato» all'attuazione del comma 553, «a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale, di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68»; l'erogazione di questa quota è condizionata all'adozione del provvedimento di aggiornamento dei livelli essenziali. La relazione tecnica all'originario disegno di legge (XVII Legislatura, A.S. n. 2111) esplicita (pag. 161) che la funzione di questo meccanismo è di «rendere stringente» l'esigenza di aggiornamento.

Nello stesso art. 1 della legge n. 208 del 2015, il comma 554 disciplina la procedura per l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, richiedendo, tra l'altro, una previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni; mentre i commi 556 e seguenti dettano norme ulteriori sui futuri aggiornamenti.

In applicazione dei predetti commi 553 e 554, è stato, in effetti, adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), previa intesa «sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 7 settembre 2016».

8.3.- Avverso i censurati commi 553 e 555, la ricorrente deduce due ordini di censure.

8.3.1.- In primo luogo, sarebbero violati gli artt. 3, 32 e 97 Cost. per irragionevolezza e difetto di istruttoria e proporzionalità - con ridondanza sulle competenze legislative, amministrative e finanziaria regionali - nonché gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

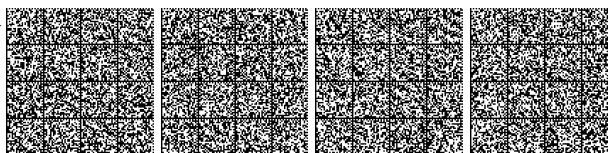
Tali violazioni sono denunciate sotto i seguenti profili: innanzitutto, sarebbe mancata una preventiva intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 10, comma 7, dell'intesa sul richiamato Patto per la salute 2014-2016; in secondo luogo, il valore di 800 milioni di euro sarebbe inferiore a quello, pari a 900 milioni di euro, dichiarato congruo dal Ministro della salute in un'audizione parlamentare in data 2 ottobre 2015; infine, l'importo sarebbe sottostimato, dovendo valere sulla quota indistinta del finanziamento sanitario statale, anch'essa contestualmente ridotta senza seguire le procedure di concertazione previste nel Patto per la salute 2014-2016 in caso di variazione degli importi finanziari programmati.

In estrema sintesi, si contesta la mancanza di una previa intesa tra Stato e Regioni sul predetto limite di 800 milioni di euro, nonché la congruità di esso: l'imposizione di un limite finanziario al confronto sull'aggiornamento dei livelli essenziali, e alle determinazioni conseguenti, influirebbe non solo sulle attribuzioni regionali, ma anche sulla sostenibilità dei servizi sanitari.

8.3.1.1.- In merito alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi (fra le molte, sentenze n. 280, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011).

Inoltre, la fissazione, da parte del censurato art. 1, comma 553, della legge n. 208 del 2015, del detto limite, nel momento in cui si dà impulso con apposite previsioni all'aggiornamento dei livelli essenziali, non è incompatibile con la logica di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che, a norma della stessa legge n. 208 del 2015, presiede alla procedura di aggiornamento, conformemente a un indirizzo già presente nella legislazione e più volte riscontrato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 98 del 2007 e n. 134 del 2006, nonché, *mutatis mutandis*, sentenza n. 297 del 2012). Infatti, il principio di leale collaborazione, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità (sentenze n. 83 del 2016, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003). Il limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali pone senz'altro un parametro di riferimento per le scelte entro cui può svilupparsi la dialettica tra Stato e Regioni; ma è ben lungi dall'esaurire tale dialettica, per la quale restano spazi estremamente ampi, pure sui profili economici e finanziari.

Per quanto riguarda specificamente gli obblighi di cooperazione che si assumono derivare dal Patto per la salute 2014-2016, è inconferente il riferimento all'art. 10, comma 7, del Patto, riguardante l'aggiornamento del monitoraggio sull'assistenza sanitaria, non dei livelli essenziali. Qualora poi il riferimento fosse da intendere al più pertinente art. 1, comma 3 (anch'esso menzionato nelle argomentazioni di parte ricorrente), si dovrebbe rilevare che il requisito dell'intesa ai fini dell'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, ivi previsto, ha riscontro nell'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, come già rilevato; per di più, anche il citato art. 1, comma 3, fa salvo il «rispetto degli equilibri programmati della finanza pubblica».





8.3.1.2.- Destituite di fondamento sono altresì le ulteriori questioni, con le quali la parte ricorrente afferma l'incongruità del valore di 800 milioni di euro, anche in collegamento con il complessivo concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard.

La ricorrente ritiene che sarebbe stato adeguato il diverso valore di 900 milioni di euro, cui aveva fatto riferimento il Ministro della salute in un'audizione parlamentare, non molti giorni prima della presentazione del disegno di legge poi promulgato come legge n. 208 del 2015. Tuttavia questo riferimento non è sufficiente ad attestare la fondatezza della doglianza: mettere in luce la richiamata contraddizione tra le dichiarazioni del Ministro e le successive determinazioni del Governo non equivale affatto, di per sé, a provare l'incongruità del minore dei due importi. Del tutto frammentario e inconcludente, invece, è il riferimento alle stime che la sola Regione autonoma siciliana ha effettuato in merito al costo di una delle prestazioni incluse nell'aggiornamento. Dunque, la ricorrente non ha assolto all'onere di provare l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, segnatamente attraverso dati quantitativi concreti, riguardanti, tra l'altro, i diversi importi in ipotesi necessari (da ultimo, tra le molte, sentenze n. 205, n. 151, n. 127, n. 65, n. 29 del 2016).

La conclusione di infondatezza si impone a maggior ragione in quanto la stessa legge n. 208 del 2015 ha predisposto un articolato meccanismo (art. 1, commi 556 e seguenti) per la valutazione sistematica e continuativa degli stessi livelli essenziali, che dovrebbe altresì facilitarne, qualora occorresse, l'aggiornamento, finalizzato anche alla corretta determinazione dei fabbisogni regionali.

8.3.2.- In secondo luogo, i medesimi commi 553 e 555 violerebbero altresì l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, in quanto non sono stati attivati i meccanismi, ivi previsti, che rafforzano il concorso finanziario dello Stato per la garanzia dei livelli essenziali, con riguardo alle fasi avverse del ciclo economico.

8.3.2.1.- La questione è inammissibile.

Anche dopo le modifiche apportate al citato art. 11 dall'art. 3 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), peraltro anch'esse già contestate dinanzi a questa Corte, incombe sullo Stato, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, il dovere di stabilire le modalità del proprio concorso, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, anche con modalità diverse e aggiuntive rispetto a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Tuttavia, la ricorrente non spiega né per quale motivo, e in base a quali presupposti fattuali, lo Stato avrebbe dovuto attivare, in suo favore, il meccanismo descritto (sentenza n. 154 del 2017); né perché, in attesa dell'attuazione di tale meccanismo, dovrebbe rimanere addirittura paralizzato l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (più volte tentato dopo il 2001, senza successo), il quale oltretutto serve anche per orientare le scelte di bilancio delle stesse Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016).

9.- Anche l'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per l'anno 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard, è oggetto di due ordini di censure.

9.1.- Secondo la ricorrente, pure il comma 568 violerebbe l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, in quanto, come già dedotto a proposito dei commi 553 e 555, non sono stati ancora attivati i meccanismi, previsti nei parametri evocati, che rafforzano il concorso finanziario dello Stato alla garanzia dei livelli essenziali durante le fasi avverse del ciclo economico.

9.1.1.- La questione è inammissibile per ragioni analoghe a quelle esposte, appena sopra, a proposito delle censure similari rivolte ai commi 553 e 555. Infatti, la ricorrente non spiega perché lo Stato avrebbe dovuto attivare in suo favore il meccanismo previsto nelle disposizioni evocate come parametro; né perché la determinazione periodica del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard dovrebbe risultare interdetta, in attesa della realizzazione di alcuni elementi dell'architettura dei rapporti finanziari con le Regioni, anch'essi orientati a garantire l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

9.2.- Sarebbero violati anche gli artt. 3, 32 e 97 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità, con ridondanza sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché direttamente i citati parametri relativi al riparto delle competenze fra Stato e Regioni, e altresì il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sotto più profili: l'anzidetta riduzione sarebbe permanente e lineare; essa sarebbe avvenuta in assenza di una previa intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 30, comma 2, dell'intesa sul Patto per la salute 2014-2016, e senza il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); sarebbe, infine, sganciata da qualsiasi considerazione dei costi standard o dei livelli di efficienza delle singole Regioni, carente di adeguata istruttoria e, contraddittoriamente, contemporanea a un incremento delle esigenze di servizio, causato dall'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.





9.2.1.- Nemmeno tali questioni sono fondate.

9.2.2.- La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria: a ciò fa riferimento lo stesso art. 26, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), quando stabilisce che il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria».

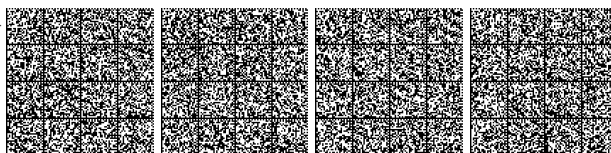
9.2.3.- Per quanto riguarda l'anno 2016, correttamente la Regione Veneto deduce che la misura del concorso era stata fissata dall'art. 1, comma 1, del Patto per la salute 2014-2016 in 115.444 milioni di euro, «salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, nel qual caso si rimanda a quanto previsto nell'articolo 30 comma 2».

Quest'ultima disposizione, a propria volta, prevedeva: «[i]n caso di modifiche normative sostanziali e/o degli importi di cui all'articolo 1, ove necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, la presente Intesa dovrà essere altresì oggetto di revisione». In effetti, all'importo di 115.444 milioni di euro fa riferimento anche l'art. 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il quale però fa salve eventuali rideterminazioni in conseguenza di quanto previsto al precedente comma 398, in virtù del quale il contributo delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica è stato incrementato di 3.452 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, con rinvio a decisioni in sede di auto-coordinamento da recepire con intesa. L'intesa richiesta da questa disposizione è stata sancita il 26 febbraio 2015 e, tra l'altro, ha previsto che le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario fossero ridotte di 2.000 milioni di euro, con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni ordinarie, e di 2.352 milioni di euro, includendo anche le autonomie speciali. Con successiva intesa del 2 luglio 2015 sono state individuate le specifiche misure di razionalizzazione necessarie allo scopo. Tenuto conto altresì che l'art. 1, comma 167, della legge n. 190 del 2014 aveva incrementato il finanziamento statale del fabbisogno sanitario di 5 milioni annui (per lo screening neonatale di patologie ereditarie), l'intesa del 2 luglio 2015, al punto «G», numero 1), prefigurava i seguenti livelli di finanziamento statale: 109.715 milioni di euro per il 2015; 113.097 milioni di euro per il 2016. Alle misure previste nelle due intese del 2015 hanno dato attuazione gli articoli da 9-bis a 9-octies, introdotti nel decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125. In particolare, l'art. 9-septies riduceva «il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, come stabilito dall'articolo 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», dell'importo di 2.352 milioni di euro, con disposizione destinata a valere (anche) per il 2016 (si veda, al riguardo, la sentenza n. 169 del 2017).

Riassumendo, in punto di fatto è vero che la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata, per l'anno 2016, è inferiore a quella prevista in precedenza, in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015.

In punto di diritto, tuttavia, ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale. Nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (fra le molte, sentenze n. 205 del 2016, n. 79 del 2011 e n. 437 del 2001), né, come già osservato, il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare. È ben vero che, in base al già citato art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «tramite intesa», ma questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere.

D'altra parte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari. Perciò, non ha rilievo il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull'autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime (vedi anche sentenza n. 65 del 2016); e ciò può avvenire anche riconoscendo loro poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.



9.2.4.- Pure le censure regionali che riguardano l'asserita inadeguatezza del concorso statale alla spesa sanitaria non sono fondate: anche a questo proposito, la ricorrente non ha provato adeguatamente l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, né ha argomentato quale sarebbe stato il diverso importo allo scopo necessario, limitandosi a rinviare ai precedenti atti normativi e convenzionali, dei quali si è già detto.

Nondimeno, occorre confermare che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016). Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016).

Pertanto, le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 536, 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 prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa Conferenza;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 524, 525 e 529, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedono che i provvedimenti ivi contemplati siano adottati dalla Giunta regionale;*

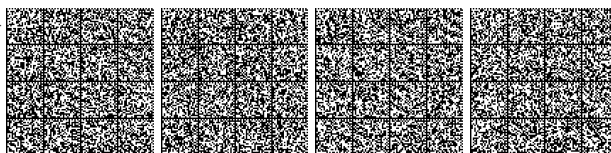
*3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;*

*5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;*

*6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;*

*7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 11 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;*



8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170192

N. 193

*Sentenza 21 giugno - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Proprietà - Maso chiuso - Successione legittima - Chiamati nello stesso grado alla successione e all'assunzione del maso - Preferenza accordata ai maschi rispetto alle femmine.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi).

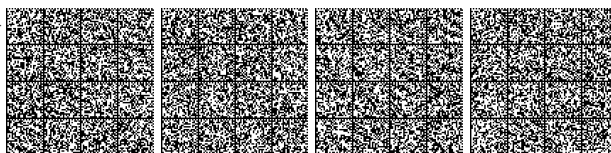
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra A.R. e M.L., con ordinanza del 17 maggio 2016, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi.

*Ritenuto in fatto*

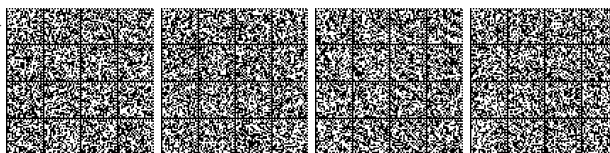
1.- Nel corso di un giudizio per la determinazione dell'assuntore del maso chiuso e del prezzo di assunzione - ai sensi dell'art. 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi) - il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla L.P. 9 novembre 1974, n. 22), trasfuso nell'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1.- Il rimettente, investito del ricorso di A.R., premette in fatto che l'originario proprietario del maso chiuso «Sarganthof», sito in Novacella/Varna (BZ), era deceduto ab intestato il 12 agosto 2001, lasciando due figli naturali: la ricorrente A.R., nata il 26 luglio 1979, e M.L., nato il 21 gennaio 1995; che, in base ai certificati ereditari del 2 febbraio 2005, i figli erano stati intavolati quali proprietari per la metà indivisa del maso; che la ricorrente aveva interesse ad essere dichiarata assuntrice del maso; che al momento dell'apertura della successione vigeva l'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, che riproduceva l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, in base al quale, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza spettava ai maschi rispetto alle femmine, mentre tra gli appartenenti allo stesso sesso era preferito il più anziano; che tale norma era stata sostituita con la legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, entrata in vigore il 26 dicembre 2001; che, secondo la ricorrente, la norma previgente, applicabile al caso di specie, era costituzionalmente illegittima, essendo discriminatoria nei confronti delle donne; che la ricorrente esponeva di aver trascorso gran parte della sua vita sul maso in questione, mentre il fratello unilaterale vi aveva trascorso solamente quattro anni; che la ricorrente fin da giovane riteneva di poter assumere il maso, essendo la persona più idonea e di aver studiato giurisprudenza mantenendosi da sola.

Previa disapplicazione del citato art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, ovvero previa declaratoria di incostituzionalità di tale norma, la ricorrente ha chiesto di essere dichiarata assuntrice del maso «Sarganthof», e di fissarsi il prezzo di detta assunzione.

Costitutosi in giudizio, il convenuto ha chiesto, in via riconvenzionale, previo rigetto dell'istanza di declaratoria di incostituzionalità della norma citata, di accertare il proprio diritto di assunzione del maso, affermando di avere vissuto sul maso insieme alla madre ed al padre, dal febbraio 1997 fino a poco prima della morte di costui; che era desiderio del padre designarlo come assuntore del maso; di aver conseguito il diploma alla scuola agraria finalizzato alla conduzione di un'azienda agricola.

1.2.- Ai fini della rilevanza, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione, in virtù degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che prevedono che una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione. Tale principio risulta, peraltro,





codificato nel diritto internazionale privato dall'art. 46, comma 1, della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), secondo cui le successioni per causa di morte sono regolate dalla legge nazionale del *de cuius* al momento della morte, nonché dall'art. 23 delle medesime disposizioni sulla legge in generale, collocato nel Capo II intitolato «Dell'applicazione della legge in generale».

In tal senso si era già espressa precedentemente anche la giurisprudenza di legittimità, che ha ritenuto applicarsi la normativa vigente alla data di apertura della successione anche se successivamente modificata (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 16 aprile 1981, n. 2305; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 2 aprile 1992, n. 4012).

Nella fattispecie in esame, J.L. è deceduto ab intestato il 12 agosto 2001 a Salorno (BZ), e quindi pochi mesi prima dell'entrata in vigore della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, con apertura della successione legittima in favore dei suoi due unici eredi, vale a dire i figli, parti in causa nel giudizio *a quo*. Alla data di apertura della successione era, dunque, in vigore l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, trasfuso nell'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come modificato dall'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 5 del 1993, che, per la parte che qui interessa, dispone che: «Tra i chiamati alla successione nello stesso grado ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. Tra gli appartenenti allo stesso sesso è preferito il più anziano».

Il Tribunale rimettente espone che dalle prove assunte è emerso che nessuno dei due figli è cresciuto nel maso e, poiché entrambi i chiamati alla successione rivestono lo stesso grado, quali figli naturali del *de cuius*, la legge provinciale citata imporrebbe l'applicazione del criterio basato sulla preferenza accordata al sesso maschile.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, l'art. 5 della legge prov. n. 33 del 1978, riprodotto nell'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., violando il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso. Per i chiamati all'assunzione del maso, difatti, tale norma prevede un criterio di preferenza basato esclusivamente sul sesso, operando in modo irragionevole una discriminazione in danno delle donne.

Né sarebbe possibile, secondo il rimettente, operare una interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

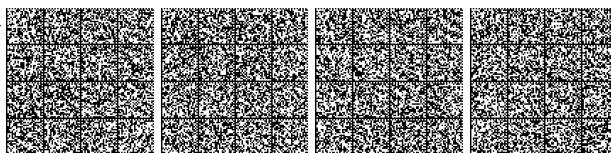
### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1.- Secondo il rimettente, l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, riprodotto dall'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., che sancisce il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso.

Per i chiamati all'assunzione del maso la disposizione censurata prevederebbe un criterio di preferenza basato sul sesso, operando così una discriminazione irragionevole in danno delle donne. Non sarebbe, peraltro, possibile operare un'interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

2.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione - nel caso in esame il 12 agosto 2001 - in virtù degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che prevedono che una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione. Tale principio risulterebbe, peraltro, codificato nell'art. 46, comma 1, della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma



del sistema italiano di diritto internazionale privato), che ha sostituito l'art. 23 delle disposizioni sulla legge in generale. Sarebbe quindi inapplicabile la successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), che ha abrogato la preferenza in discussione, alle successioni apertesi in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, come quella del giudizio *a quo*: sia in base al principio generale di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), sia in base al fatto che, venendo in rilievo un'ipotesi di successione legittima a causa di morte, al fine di stabilire la disciplina applicabile bisogna fare riferimento a quella vigente al momento della morte del *de cuius*, perché la successione mortis causa, per il principio *tempus regit actum*, è disciplinata dalle norme operanti al momento dell'apertura della successione (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 maggio 2009, n. 12060; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 settembre 1998, n. 9636; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 11 maggio 2005, n. 9849; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 13 aprile 2006, n. 8655).

L'assunto è condivisibile in ragione dell'applicabilità al caso di specie della norma impugnata - ancorché abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 - in quanto vigente al momento dell'apertura della successione.

3.- Per inquadrare la peculiare fattispecie in esame è necessario un breve excursus storico-normativo riguardante l'istituto del maso chiuso e la sua introduzione nell'ordinamento italiano.

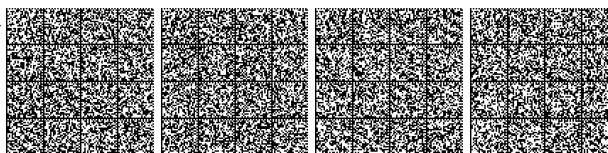
3.1. - Il "maso chiuso" trae origine da antichissime tradizioni diffuse nelle zone alpine orientali, regolate dalla legislazione austriaca fino alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi di chiusi nella Provincia di Bolzano), emanata in virtù dell'attribuzione statutaria della potestà legislativa (esclusiva o primaria) in materia di «ordinamento dei "masi chiusi"» (art. 11, n. 8, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; e successivamente art. 8, n. 8, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Detto istituto fu «[i]ntrodotto in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l'età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell'11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell'Impero del 1° aprile 1889 che attribui alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, "concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo". Dopo che il territorio dell'Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l'istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Province la legislazione nazionale. Senonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto. E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale. È interessante rilevare che già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo. Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribui alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative "per le seguenti materie [...] n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini"» (sentenza n. 4 del 1956).

In sintesi, prima dell'accesso nel nostro ordinamento, il "maso chiuso" è stato disciplinato dalla legge 12 giugno 1900, n. 47 della Contea Principesca del Tirolo; successivamente fu abolito con regio decreto 4 novembre 1928, n. 2325 (Disposizioni per l'unificazione legislativa nei territori annessi al Regno), che estese anche all'Alto Adige la legislazione italiana (sopravvivendo peraltro, di fatto, nelle abitudini di vita delle popolazioni altoatesine); infine fu reintrodotto ad opera dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Il susseguirsi di alcune modifiche legislative dopo il formale ripristino ha reso necessaria l'emanazione del decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), attraverso la procedura di cui all'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 dicembre 1959, n. 10 (Norme modificatrici, interpretative ed integrative delle leggi provinciali 29.3.1954, n. 1 e 2.9.1954, n. 2 contenenti le norme fondamentali sull'ordinamento dei masi chiusi).

A seguito delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 novembre 1974, n. 22 (Emendamenti, integrazione ed ulteriore finanziamento alla legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4 - Provvedimenti di assistenza creditizia a coltivatori diretti assuntori di masi chiusi) e dalla legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 fu poi compilato un nuovo testo unico, approvato con d.P.G.P. n. 32 del 1978.



Nuove modifiche furono apportate dalle leggi provinciali 26 marzo 1982, n. 10 (Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico) e 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi).

Oggi l'istituto è disciplinato dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, che ne ha mantenuto la struttura ed i principi ispiratori, rivisitandolo in più punti, ed in particolare - per quel che qui interessa - rimodulando i criteri di successione ed assunzione del maso. In tale contesto è stata eliminata la prevalenza della linea maschile su quella femminile.

3.2.- Dall'illustrata evoluzione normativa si evince che i caratteri originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (Anerbe), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso.

In definitiva, l'analisi delle norme succedutesi nel tempo fino alla vigente legge provinciale n. 17 del 2001 consente di affermare la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella "assunzione" del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare - anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi - permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto.

Al contrario, alcune modalità normative poste originariamente a corredo del peculiare istituto sono state progressivamente superate: tra queste va senz'altro ricordata la regola di devoluzione del maso chiuso per successione a causa di morte in vigore fino al 2001, la quale seguiva i criteri della prelazione maschile e del maggiorascato, dal momento che il fondo veniva attribuito, allo scopo di evitarne il frazionamento, ad un unico erede, con prevalenza della linea maschile su quella femminile. L'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come successivamente abrogato dalla l. prov. Bolzano n. 17 del 2001, prevedeva per la successione legittima il seguente ordine: 1) discendenti del de cuius ed a questi equiparati che siano cresciuti o che crescono e risiedono nel maso; 2) discendenti delle persone indicate al punto 1; 3) il coniuge; 4) gli ascendenti; 5) i fratelli e le sorelle; 6) i discendenti di fratelli e sorelle; 7) i parenti più prossimi non oltre il sesto grado.

La prevalenza della linea maschile era affermata esplicitamente riguardo alla successione legittima dall'art. 18, comma 2, che stabiliva la preferenza tra i chiamati a favore dei maschi e, con riferimento alla successione per rappresentazione, dal successivo comma 6, in base al quale «i discendenti di figli premorti sono preferiti ai discendenti di figlie premorte».

Successivamente, la novella del 2001 ha previsto, in caso di successione ab intestato, che gli eredi legittimi possono trovare un accordo sulla designazione dell'unico assuntore e/o sul prezzo di assunzione (artt. 14, primo comma, e 20, primo comma); in mancanza di accordo, l'unico assuntore è determinato dall'autorità giudiziaria. Non è più riconosciuta alcuna preferenza alla linea maschile rispetto a quella femminile. La preferenza è invece accordata ai coeredi che crescono o sono cresciuti nel maso, e, tra di essi, a coloro che nei due anni antecedenti all'apertura della successione hanno partecipato abitualmente alla conduzione e alla coltivazione del maso, e, tra di essi, a coloro che sono in possesso di un diploma di una scuola professionale ad indirizzo agrario o di economia domestica riconosciuta dallo Stato o dalla Provincia, o di un'altra adeguata formazione riconosciuta dalla Provincia con l'apposito regolamento di esecuzione della Giunta provinciale di cui all'art. 49, secondo comma, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001. È inoltre previsto, come criterio residuale, rispetto ad ulteriori regole preferenziali, che l'autorità giudiziaria, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, scelga colui che dimostri di possedere i migliori requisiti per la diretta conduzione del maso chiuso (art. 14, secondo comma).

4.- Alla luce del descritto contesto normativo, occorre verificare se l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, oggi abrogato dalla sopravvenuta legge n. 17 del 2001, ma applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* in quanto vigente al momento dell'apertura della successione, sia in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

4.1.- La questione è fondata.

Questa Corte non ignora che, con propria precedente pronuncia n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, fu ritenuto che il contestato criterio di preferenza non collidesse con i principi generali dell'ordinamento giuridico, stabiliti nel codice civile in materia di successione legittima e divisione ereditaria e richiamati dall'art. 11 dello statuto speciale, adottato con la legge cost. n. 5 del 1948, né con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost.





Detta pronuncia seguiva la linea interpretativa già tracciata dalla precedente sentenza n. 4 del 1956, secondo cui il legislatore costituzionale ritenne di introdurre nell'ordinamento nazionale questo istituto perchè fortemente espressivo della tradizione sudtirolese. Tale istituto, non trovando «precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò [temporaneamente] di avere formalmente vita» (sentenza n. 4 del 1956).

In tale contesto si ebbe ad affermare che «le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina», giustificavano la preferenza per il primogenito maschio prevista dagli artt. 16 e 18 dell'allora legge provinciale vigente. Ciò «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante» secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare «meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito» (sentenza n. 40 del 1957).

E sono proprio tali conclusioni in tema di preferenza maschile che in questa sede devono essere superate.

La fattispecie all'esame di questa Corte si inquadra in una particolare ipotesi normativa in cui è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione, anche alla luce delle evidenze storiche che registrano il fallimento del precedente tentativo del legislatore statale del 1928 di trasformare il regime giuridico dei masi con un atto di imperio. L'evoluzione dell'antica usanza sudtirolese in un peculiare istituto giuridico dell'ordinamento italiano trova la sua corrispondenza nei perduranti bisogni ed esigenze di una collettività locale che si è attribuita tali regole ab immemorabili.

D'altronde, la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale) costituisce fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale, tanto più significativo in quanto di questo istituto prestatuale è stata più volte messa in dubbio la compatibilità rispetto all'ordinamento civile italiano, con il quale tuttavia convive da sempre nel limitato ambito territoriale della sua operatività.

Ciò non toglie che l'ordinamento del maso chiuso non possa contenere specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre - come nel caso in esame - ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali.

Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire - come la disposizione impugnata - incompatibili con l'ordinamento nazionale e - conseguentemente - suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole.

Sotto tale profilo va, peraltro, osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna.

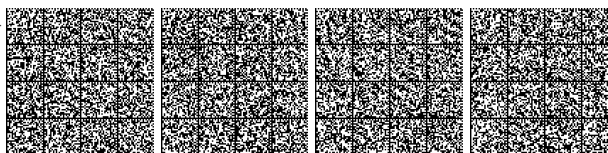
4.2.- In tale prospettiva, l'orientamento risalente non può essere oggi condiviso alla luce del principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi all'esame della presente questione.

L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la richiamata sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e - quel che qui più interessa - della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso, la quale risulta quindi in contrasto con l'art. 3 Cost.

Dette regole, non a caso abrogate dalla legge provinciale n. 17 del 2001, fanno capo ad un contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna - si possono citare, tra le più importanti, le leggi 9 febbraio 1963, n. 66 (Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni); 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) e 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro) - hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento.

4.3.- D'altronde, già in passato, relativamente a questioni di minore rilevanza della presente, questa Corte aveva ritenuto, in alcuni casi, compatibili e, in altri, viziati e non più rispondenti alla *ratio* originaria, alcune norme che, rispettivamente, erano state introdotte o facevano parte dell'ordinamento del maso chiuso.

Così, per quanto riguarda l'introduzione di nuove norme, ebbe a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 8, numero 8), 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) - dell'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999), come sostituito dall'art. 22, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001), che inseriva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), per chi intendesse proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi.

In quella sede fu precisato «che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale “alla conservazione dell’istituto nelle sue essenziali finalità e specificità” (sentenza n. 340 del 1996) [cosicché] ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall’altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l’abituale estensione», per cui, applicando «i suddetti principi anche alla fattispecie ora all’esame di questa Corte, si rileva che la disposizione oggetto di censura [...] non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell’istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica»; pertanto «gli ambiti di competenza legislativa provinciale risultano, per come sopra dimostrato, inviolati dalla norma censurata» (sentenza n. 173 del 2010).

Per quanto concerne la sopravvenuta non conformità a Costituzione, fu dichiarata l’illegittimità - in riferimento all’art. 3 Cost. - dell’art. 30 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, nella parte in cui non prevedeva che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso in un procedimento di esecuzione forzata l’assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l’eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. In quella sede è stato chiarito, tra l’altro, che la norma scrutinata, se era in origine giustificata da una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell’assuntore, non era più assistita da «una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 Cost.» (sentenza n. 505 del 1988).

5.- L’art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall’art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall’art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull’ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull’assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

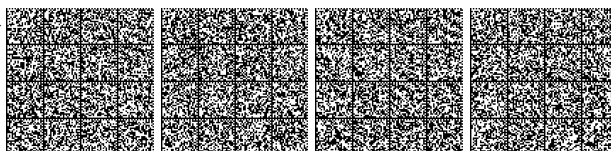
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 194

*Sentenza 6 giugno - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Lavoratori agricoli - Obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria - Condizioni per il riconoscimento della relativa indennità.**

- Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), promosso dal Tribunale ordinario di Potenza nel procedimento tra N. T. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 22 novembre 2013, iscritta al n. 345 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2016.

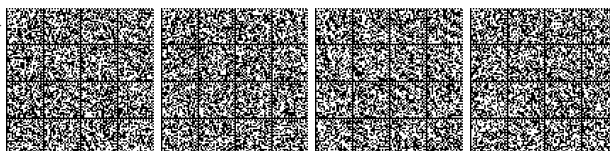
Visti gli atti di costituzione di N. T. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Gioia Sacconi per N. T., Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 22 novembre 2013 (r.o. n. 345 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1049 (Norme in materia di assicurazione per la disoccupazione involontaria dei lavoratori agricoli), secondo cui «L'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione è esteso: a) ai lavoratori agricoli che prestano la loro opera retribuita alle altrui dipendenze, limitatamente alle categorie dei salariati fissi ed assimilati, obbligati e braccianti fissi, giornalieri di campagna, piccoli coloni e partecipanti familiari e individuali, anche se in via sussidiaria esercitano un'attività agricola in proprio; agli stessi spetta



l'indennità di disoccupazione qualora risultino iscritti negli elenchi di cui all'articolo 12 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, e successive modificazioni, per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità, ed abbiano conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri. La durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione è pari, per i lavoratori agricoli predetti, alla differenza tra il numero di 270 ed il numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno comprese quelle per attività agricole in proprio o coperte da indennità di malattie, infortunio, maternità, e sino ad un massimo di 180 giornate annue; b) agli impiegati, anche delle pubbliche amministrazioni, cui non sia garantita la stabilità di impiego, senza limite di retribuzione».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce in punto di fatto di essere investito di un giudizio concernente la domanda del ricorrente di «riconoscimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria per l'anno 2013». Lo stesso giudice *a quo* precisa che il ricorrente aveva «rivestito la qualifica» di lavoratore agricolo a tempo indeterminato, era stato licenziato dal proprio datore di lavoro il 31 dicembre 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013, e aveva tempestivamente richiesto all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in sede amministrativa, sia l'indennità di disoccupazione ordinaria sia quella agricola.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il Tribunale rimettente afferma anzitutto che, «applicando la normativa di settore», nel caso di specie il ricorrente non avrebbe diritto «ad alcuna indennità di disoccupazione».

Quanto alle ragioni di tale affermazione, con riguardo, da un canto, all'indennità di disoccupazione agricola, il giudice *a quo* espone che l'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949, limita la prestazione previdenziale ai casi in cui il lavoratore dipendente abbia maturato «taluni requisiti nell'anno di richiesta dell'indennità», senza distinguere tra lavoratori agricoli a tempo determinato e a tempo indeterminato, e che, nel caso oggetto del giudizio principale, «il ricorrente per l'anno 2012 avrebbe diritto a zero giornate di disoccupazione, essendo stato licenziato il 31.12.2012 e per l'anno 2013 vedrebbe respinta la domanda per assenza dei contributi».

Con riguardo, d'altro canto, all'indennità di disoccupazione ordinaria, il giudice *a quo* asserisce che, ancorché «la normativa vigente in materia» preveda invece la possibilità, in presenza di determinati requisiti personali e contributivi, di riconoscerla per i periodi di effettiva mancanza dell'attività lavorativa «anche nell'anno successivo all'ultimo per i quali [sic] vi sono i contributi», detta indennità, tuttavia, «non potrebbe spettare al ricorrente, in quanto essendo lavoratore agricolo, non potrebbe vantare i 52 contributi settimanali richiesti nel biennio precedente alla domanda, pur avendoli maturati in concreto, se la sua prestazione fosse considerata non agricola».

Il rimettente conclude sul punto affermando di ritenere «che in conseguenza della disciplina di settore [...] dovrebbe rigettare il ricorso».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale ordinario di Potenza afferma che il censurato art. 32, primo comma, si pone in contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili, sia con l'art. 38, secondo comma, Cost.

1.3.1.- Secondo il giudice *a quo*, l'art. 3 Cost. sarebbe leso, in primo luogo, perché la disposizione censurata, non distinguendo tra lavoratori agricoli a tempo determinato e lavoratori agricoli a tempo indeterminato, sottoporrebbe tali diverse situazioni a un trattamento irragionevolmente uguale, congruo per i primi, per i quali «vi è ontologicamente un'alternanza all'interno dello stesso anno di periodi lavorati e periodi non lavorati», ma non per i secondi, che «si trovano a veder lesionato il loro diritto al sostegno previdenziale, nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del loro rapporto di lavoro intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento».

1.3.2.- Lo stesso art. 3 Cost. sarebbe violato, in secondo luogo, per l'irragionevole deteriore trattamento previdenziale riservato dal censurato art. 32, primo comma, ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto a quello previsto per la generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato.

Secondo il rimettente, tale deteriore trattamento non avrebbe giustificazione alcuna, atteso che le menzionate categorie di lavoratori sarebbero «sostanzialmente omogenee» in quanto «partecipano dei medesimi elementi (rapporto di lavoro e tempo indeterminato) e sono esposte ai medesimi rischi di interruzione involontaria dell'impiego (in particolare il recesso datoriale)», distinguendosi solo per la natura dell'attività svolta. Non vi sarebbero quindi ragioni - sempre ad avviso del giudice *a quo* - «per concedere soltanto ad una categoria l'indennità di disoccupazione, laddove il dipendente appartenente all'altra categoria abbia maturato tutti i presupposti che la legge (D.L. n. 1827/1935 art. 73 e seg. e successive modificazioni) prevede per l'indennità di disoccupazione ordinaria».

1.3.3.- Secondo il Tribunale rimettente, la disposizione impugnata contrasterebbe, infine, con l'art. 38, secondo comma, Cost., «nel momento in cui» impedisce al lavoratore dipendente agricolo a tempo indeterminato di «godere di un sostegno» quando involontariamente si trovi senza lavoro.



L'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, non prevedrebbe i «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» del detto lavoratore, ai quali fa riferimento l'invocato parametro costituzionale, in particolare, «laddove la cessazione del rapporto di lavoro intervenga in un periodo che annulla i presupposti per la concessione dell'indennità di disoccupazione agricola».

Il Tribunale ordinario di Potenza afferma conclusivamente che «la non estensione della disciplina prevista per la concessione dell'indennità di disoccupazione ordinaria alle ipotesi di lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato conduce ad annullare il sostegno per il lavoratore involontariamente cessato dal lavoro».

2.- Si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo alla Corte di dichiarare le questioni fondate.

Nel richiamare quanto esposto nell'ordinanza di rimessione, la parte costituita afferma anzitutto che l'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949, non dettando una disciplina differenziata delle diverse situazioni dei lavoratori agricoli a tempo determinato e dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato, creerebbe «una non ragionevole disuguaglianza sostanziale tra cittadini davanti alla legge», violando sia l'art. 3 Cost. sia l'art. 38, secondo comma, Cost.; ciò in quanto, applicando detta disposizione, la parte costituita, essendo stata licenziata il 31 dicembre 2012, «avrebbe diritto a 0 (zero) giornate di disoccupazione».

Sotto un secondo profilo, la difesa della parte costituita afferma che, poiché l'art. 38, secondo comma, Cost., «prefigura una sorta di nucleo minimo di tutela da riconoscersi universalmente» con riguardo a provvidenze destinate al sostentamento e alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili della persona, qualsiasi discriminazione fra cittadini circa il godimento delle stesse sarebbe in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Il fatto che le due categorie di lavoratori a tempo indeterminato agricoli e non agricoli, ancorché «sostanzialmente omogenee», in quanto si distinguono solo per la natura dell'attività svolta, ricevano tutele previdenziali contro la disoccupazione involontaria diverse assumerebbe, quindi, il carattere di una discriminazione irragionevole.

3.- Si è costituito nel giudizio l'INPS, resistente nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

3.1.- L'Istituto costituito precisa anzitutto, in punto di fatto, di essere stato convenuto nel giudizio *a quo*, con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale ordinario di Potenza il 29 agosto 2013, da N. T., il quale, nell'atto introduttivo del giudizio, esponeva: di avere lavorato presso una società in qualità di salariato agricolo fisso, cioè di operaio agricolo a tempo indeterminato, e di essere stato licenziato a decorrere dal 1° gennaio 2013; di avere presentato all'INPS, presso la sede di Potenza, il 7 gennaio 2013, la domanda amministrativa diretta a ottenere l'indennità ordinaria di disoccupazione («non agricola»); che l'INPS aveva rigettato tale domanda per difetto dei requisiti previsti dalla legge, in particolare, di quello «dei 52 contributi settimanali non agricoli nel biennio precedente la data di licenziamento», in quanto risultavano accreditati soltanto contributi versati come lavoratore agricolo; di avere poi presentato all'INPS, presso la sede competente, il 18 marzo 2013, un'ulteriore domanda amministrativa diretta a ottenere l'indennità di disoccupazione agricola; che l'INPS aveva rigettato anche tale domanda «per difetto di giornate indennizzabili», in quanto il richiedente «aveva lavorato per l'intero anno di riferimento, cioè l'anno precedente fino al 31 dicembre 2012». L'INPS aggiunge che il ricorrente nel giudizio *a quo*, nel proprio ricorso, chiedeva all'adito Tribunale di accogliere queste conclusioni: «1) in via principale, dichiarare il diritto del ricorrente al trattamento ordinario di disoccupazione per l'anno 2013 nella misura e nella durata corrispondente a quella di tutti i lavoratori a tempo indeterminato, con condanna dell'INPS al pagamento dei relativi ratei oltre interessi; 2) in via meramente gradata e subordinata, sospendere il presente giudizio dichiarando non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, comma 1°, lett. a, legge n° 264 del 29.04.1949 e successive modificazioni, nella parte in cui richiede per la corresponsione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato un accredito complessivo di 102 contributi giornalieri nell'anno in cui è richiesta l'indennità e nell'anno precedente (assimilandone, *ope legis*, la disciplina agli operai agricoli a tempo determinato) in relazione agli artt. 3 e 38 della Costituzione».

3.2.- Dopo avere illustrato il contesto normativo nel quale le questioni proposte si inquadrano, nonché le caratteristiche dell'indennità ordinaria di disoccupazione prevista per i lavoratori subordinati agricoli, la difesa dell'INPS prospetta tre ragioni di inammissibilità delle questioni sollevate.

3.2.1.- Queste sarebbero inammissibili, in primo luogo, per l'indeterminatezza e l'ambiguità del petitum, poiché, da un lato, l'ordinanza di rimessione non indica se alla Corte costituzionale sia richiesta una pronuncia che cancelli la norma censurata o una pronuncia additiva, dai contenuti, peraltro, non chiariti; dall'altro, anche qualora si ritenesse che il giudice rimettente abbia inteso chiedere alla Corte una pronuncia che estenda ai lavoratori del settore agricolo il trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori degli altri settori, egli omette di individuare in modo puntuale e univoco quale tipo di intervento dovrebbe essere, in concreto, operato ai fini del conseguimento di tale obiettivo.





3.2.2.- Le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in secondo luogo, per l'erronea individuazione della disposizione denunciata (cosiddetta aberratio ictus) o, comunque, del quadro normativo, in quanto l'impugnato art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, sarebbe «non pertinente rispetto all'oggetto delle censure». Poiché queste vertono sull'impossibilità di riconoscere ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato lo stesso trattamento previdenziale contro la disoccupazione previsto per i lavoratori a tempo indeterminato di settori non agricoli, le questioni di legittimità costituzionale avrebbero dovuto avere a oggetto, *ratione temporis*, l'art. 2, comma 3, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha escluso gli operai agricoli, a tempo indeterminato o determinato, dall'ambito di applicazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), istituto che ha sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

3.2.3.- Ad avviso dell'INPS, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, infine, anche perché con esse si richiederebbe alla Corte un intervento inevitabilmente «additivo-manipolativo non “a rime obbligate” [...] ovvero non [...] costituzionalmente obbligato», rientrando nella discrezionalità del legislatore limitare la tutela contro la disoccupazione involontaria in base alla natura e alle caratteristiche dell'attività lavorativa espletata, oltre che disciplinare il connesso regime della contribuzione necessaria e delle prestazioni erogate, al fine di mantenere l'equilibrio generale del sistema delle gestioni previdenziali relative alle prestazioni non pensionistiche e in coerenza, quindi, con il limite delle risorse disponibili nonché con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

3.3.- Nel merito, l'INPS asserisce l'infondatezza delle tre questioni sollevate.

3.3.1.- Quanto alla prima di esse, la difesa dell'Istituto nega che la previsione di un unico trattamento di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli, senza distinguere tra quelli a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, violi l'art. 3 Cost. sotto il (primo) profilo prospettato dall'ordinanza di rimessione, dovendosi anzitutto considerare, in senso contrario, che i lavoratori di entrambe le menzionate categorie, che abbiano lavorato per l'intero anno al termine del quale sopravviene l'estinzione del rapporto di lavoro, non maturano alcun diritto alla prestazione previdenziale contro la disoccupazione.

Da ciò consegue - sempre secondo l'INPS - che la quantità di lavoro svolto nell'anno di riferimento costituisce un mero dato fattuale, insuscettibile di incidere sulla legittimità costituzionale della disciplina denunciata.

La circostanza che il lavoratore a tempo determinato, di regola, venga a trovarsi privo di occupazione con maggiore frequenza del lavoratore a tempo indeterminato non comporta - prosegue ancora la difesa dell'INPS - che questi si possa dolere di tale mera e accidentale circostanza di fatto, non potendo certo considerarsi discriminato chi, godendo di una situazione di stabilità del rapporto di lavoro, più difficilmente incorre nella situazione di bisogno definita dal legislatore con riguardo alla previdenza nel lavoro agricolo.

3.3.2.- Quanto alla seconda questione sollevata, la difesa dell'INPS asserisce che la denunciata discriminazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto alla generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato è esclusa in radice dalla non omogeneità dei due termini posti a raffronto, sussistendo una diversità strutturale dei rapporti di lavoro delle due categorie di lavoratori e non essendo, quindi, comparabili, in quanto eterogenee, le diverse situazioni di quelli assunti da imprese del settore agricolo e di quelli assunti da imprese di altri settori.

Infatti - prosegue la difesa dell'INPS - la vigente normativa di tutela contro la disoccupazione nel settore agricolo è distinta da quella prevista per gli altri comparti produttivi perché fa parte di un corpus di norme di favore per i datori di lavoro agricoli storicamente giustificata dalle differenze di sistemi produttivi e di organizzazione aziendale, collegati anche all'incidenza delle stagioni e degli eventi meteorologici a esse connessi. La diversità e la specificità del lavoro nel settore agricolo rispetto a quello prestato in altri settori - che si riflette anche nel diverso inquadramento ai fini previdenziali e assistenziali ai sensi dell'art. 49 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) - comporterebbe e giustificerebbe le specificità riguardanti la misura e la riscossione dei contributi, l'individuazione e l'accertamento dei soggetti protetti, nonché la disciplina sostanziale delle prestazioni previdenziali in agricoltura, in specie, dello statuto previdenziale della disoccupazione involontaria (con riguardo alla disciplina della contribuzione, dei requisiti di attribuzione, del periodo indennizzato, delle modalità e dei tempi di erogazione e degli ulteriori aspetti).

L'Istituto costituito afferma conclusivamente sul punto che le diversità e peculiarità delle due categorie di lavoratori a tempo indeterminato poste a raffronto giustificano le diverse modalità di tutela contro la disoccupazione per esse previste dalla legge.

3.3.3.- La difesa dell'INPS nega infine che la disposizione impugnata violi l'art. 38, secondo comma, Cost.

Come evidenziato anche a proposito delle prime due questioni sollevate - si sostiene - la prevista prestazione previdenziale contro la disoccupazione in agricoltura è incentrata esclusivamente sulla tutela dallo stato di bisogno che consegue alla cessazione, non dipendente dalla volontà del lavoratore, del rapporto di lavoro nel corso dell'anno, tutela costruita per reintegrare ex post il reddito mancante nell'anno di riferimento, che è quello anteriore all'anno della richiesta e dell'erogazione del trattamento previdenziale.



Ciò detto, la difesa dell'INPS cita il punto 4.2. (in particolare, il terzo, quarto e quinto capoverso di tale punto) del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 2014, là dove è ricostruita la portata dell'art. 38, secondo comma, Cost.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

4.1.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato prospetta diverse ragioni di inammissibilità delle questioni sollevate.

4.1.1.- Queste sarebbero inammissibili, anzitutto, per irrilevanza, in quanto la domanda del ricorrente nel giudizio principale di riconoscimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria per l'anno 2013 avrebbe dovuto essere rigettata dal giudice *a quo* «senza la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale». Infatti, era richiesta una prestazione che, per l'anno cui essa si riferisce, non era più prevista dall'ordinamento, essendo stata sostituita, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge n. 92 del 2012, dall'ASpI.

4.1.2.- Le questioni sollevate sarebbero inammissibili - e comunque infondate - in secondo luogo, perché il rimettente avrebbe omesso di esplorare la possibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949, tale da escludere la necessità di sollevarle. In particolare, un'interpretazione che intendesse il requisito per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola dell'aver «conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri», nel senso che tali contributi non debbano essere necessariamente «suddivisi» tra i detti due anni - come mostra di ritenere il giudice rimettente - ma possano essere accreditati anche in uno solo di essi.

4.1.3.- Secondo la difesa dello Stato, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, infine, per difetto di motivazione sulla rilevanza. Ciò in quanto, posta la necessità di interpretare la disposizione impugnata nel senso che i 102 contributi giornalieri necessari per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola possono essere accreditati anche in uno solo dei due anni di riferimento (quello «per il quale è richiesta l'indennità» o quello «precedente»), l'ordinanza di remissione non indica quanti contributi giornalieri fossero stati accreditati al ricorrente nel giudizio *a quo* nell'anno precedente a quello per il quale è richiesta l'indennità (in particolare, nell'anno 2012, l'unico nel quale il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva conseguito l'accredito di contributi).

4.2.- «Sotto altro profilo» la difesa dello Stato rappresenta che l'accoglimento delle questioni sollevate, comportando l'ampliamento della platea dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione agricola, determinerebbe nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

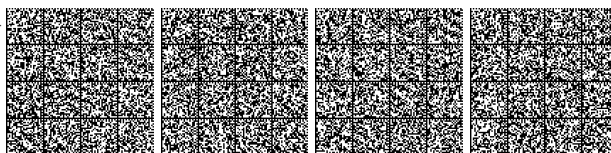
4.3.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le sollevate questioni sarebbero manifestamente infondate «del pari» in base alla considerazione che l'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949 non introduce alcuna disparità di trattamento tra lavoratori agricoli a tempo determinato e lavoratori agricoli a tempo indeterminato, né prevede requisiti per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola che possano essere «molto più facilmente» soddisfatti dai primi che non dai secondi.

In proposito, la difesa dello Stato osserva conclusivamente che, quand'anche il ricorrente nel giudizio *a quo* avesse lavorato fino al 31 dicembre 2012 in virtù di un rapporto di lavoro a tempo determinato, anziché, come nella fattispecie oggetto del giudizio principale, a tempo indeterminato, egli non avrebbe parimenti titolo, nella prospettiva adottata dal rimettente, per ottenere la richiesta indennità di disoccupazione agricola.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'INPS, il ricorrente nel giudizio principale e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie con le quali, nel ribadire le conclusioni già rassegnate nei loro precedenti scritti difensivi, illustrano ulteriormente le proprie rispettive posizioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Nel corso di un giudizio promosso da un lavoratore agricolo a tempo indeterminato licenziato il 31 dicembre 2012, con decorrenza dal 1° gennaio 2013, al fine di ottenere il «riconoscimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria per l'anno 2013», il Tribunale ordinario di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati).



La disposizione censurata, nell'estendere ai lavoratori agricoli l'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, prevede che l'indennità di disoccupazione agricola è riconosciuta a tali lavoratori alla duplice condizione che essi risultino iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori dell'agricoltura per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità e «abbiano conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri».

A proposito della rilevanza delle questioni, il rimettente afferma che, «applicando la normativa di settore», il ricorrente non avrebbe diritto «ad alcuna indennità di disoccupazione».

In particolare, quanto all'indennità di disoccupazione agricola, «il ricorrente per l'anno 2012 avrebbe diritto a zero giornate di disoccupazione, essendo stato licenziato il 31.12.2012 e per l'anno 2013 vedrebbe respinta la domanda per assenza dei contributi».

Quanto, invece, all'indennità di disoccupazione ordinaria, essa «non potrebbe spettare al ricorrente, in quanto essendo lavoratore agricolo, non potrebbe vantare i 52 contributi settimanali richiesti nel biennio precedente alla domanda, pur avendoli maturati in concreto, se la sua prestazione fosse considerata non agricola».

Il Tribunale di Potenza conclude affermando «che in conseguenza della disciplina di settore [...] dovrebbe rigettare il ricorso».

Lo stesso Tribunale ritiene però che il censurato art. 32, primo comma, si ponga in contrasto sia con l'art. 3, primo comma, Cost., sotto due distinti profili, sia con l'art. 38, secondo comma, Cost.

L'art. 3 Cost. sarebbe leso, in primo luogo, in quanto la disposizione denunciata prevedrebbe un trattamento irragionevolmente uguale delle diverse situazioni dei lavoratori agricoli a tempo determinato e dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato, che si rivelerebbe congruo per i primi, ma non per i secondi, che «si trovano a veder lesionato il loro diritto al sostegno previdenziale, nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del loro rapporto di lavoro intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento».

Lo stesso art. 3 Cost. sarebbe violato, in secondo luogo, perché la suddetta disposizione prevedrebbe un trattamento irragionevolmente peggiore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto alla generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato, non essendovi «ragioni per concedere soltanto ad una categoria [quella della generalità dei lavoratori a tempo indeterminato] l'indennità di disoccupazione, laddove il dipendente appartenente all'altra categoria [dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato] abbia maturato tutti i presupposti che la legge [...] prevede per l'indennità di disoccupazione ordinaria».

L'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949 contrasterebbe, infine, con l'art. 38, secondo comma, Cost., in quanto non prevedrebbe mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore agricolo a tempo indeterminato in caso di sua disoccupazione involontaria «laddove la cessazione del rapporto di lavoro intervenga in un periodo che annulla i presupposti per la concessione dell'indennità di disoccupazione agricola».

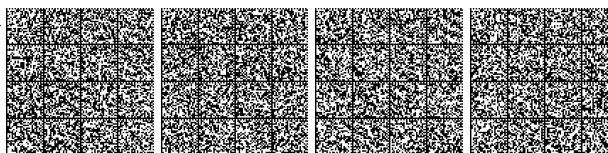
2.- Preliminarmente, devono essere esaminate le sei eccezioni di inammissibilità prospettate, tre per ciascuno, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Secondo l'INPS, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in primo luogo, per l'indeterminatezza e l'ambiguità del *petitum* atteso che, da un lato, l'ordinanza di rimessione non indica se alla Corte venga richiesta una pronuncia che cancelli la norma censurata o una pronuncia additiva, dai contenuti, peraltro, non chiariti; dall'altro, anche qualora si ritenesse che il giudice rimettente abbia inteso chiedere una pronuncia che estenda ai lavoratori del settore agricolo il trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori degli altri settori, egli omette di individuare quale tipo di intervento dovrebbe essere, in concreto, operato ai fini del conseguimento di tale obiettivo.

L'eccezione non è fondata.

Dal passaggio conclusivo dell'ordinanza di rimessione - là dove si lamenta, specificamente, «la non estensione della disciplina prevista per la concessione dell'indennità di disoccupazione ordinaria alle ipotesi di lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato» - e dal tenore complessivo della stessa ordinanza risulta con sufficiente chiarezza come il rimettente Tribunale ordinario di Potenza miri a una pronuncia, di tipo manipolativo, che estenda ai lavoratori a tempo indeterminato del settore agricolo il trattamento comune di disoccupazione previsto dalla legge per i lavoratori degli altri settori. Tanto basta al fine di comprendere sia l'obiettivo perseguito dal giudice *a quo* sia il tipo di intervento che questa Corte dovrebbe operare per conseguirlo.

2.2.- Secondo lo stesso INPS, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in secondo luogo, per l'erronea individuazione della disposizione denunciata (cosiddetta *aberratio ictus*). Ciò in quanto l'impugnato art. 32, primo comma, sarebbe «non pertinente rispetto all'oggetto delle censure», dato che, poiché queste vertono, in effetti, sull'impossibilità di riconoscere ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato lo stesso trattamento contro la disoccupazione previsto per



i lavoratori a tempo indeterminato di settori non agricoli, le questioni avrebbero dovuto avere a oggetto, *ratione temporis*, l'art. 2, comma 3, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha escluso gli operai agricoli, a tempo indeterminato o determinato, dall'ambito di applicazione del nuovo istituto dell'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI).

L'eccezione non è fondata.

Come si è detto al punto 2.1., il Tribunale ordinario di Potenza auspica l'estensione ai lavoratori a tempo indeterminato del settore agricolo del trattamento comune di disoccupazione previsto dalla legge per i lavoratori degli altri settori. Rispetto a tale petitum, la denuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, appare senz'altro conferente. Infatti, il contenuto normativo di tale disposizione, secondo cui ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato spetta uno speciale trattamento di disoccupazione, comporta, già di per se stesso, l'esclusione dei menzionati lavoratori dall'ambito di applicazione del comune trattamento di disoccupazione che il rimettente vorrebbe fosse loro esteso. Ciò è sufficiente per ritenere la non fondatezza dell'eccezione di inammissibilità, dovendosi escludere che sia stata sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale una disposizione non pertinente rispetto all'oggetto delle censure.

2.3.- In terzo luogo, sempre ad avviso dell'INPS, le questioni sarebbero inammissibili in quanto con esse verrebbe richiesto alla Corte costituzionale un intervento inevitabilmente «additivo-manipolativo non “a rime obbligate” [...] ovvero non [...] costituzionalmente obbligato», atteso che rientra nella discrezionalità del legislatore limitare la tutela contro la disoccupazione involontaria in base alla natura e alle caratteristiche dell'attività lavorativa espletata, oltre che disciplinare il connesso regime della contribuzione necessaria e delle prestazioni erogate.

L'eccezione non è fondata.

La possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974), non esclude che le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere «razionalmente giustificabili», in quanto fondate su «valide e sostanziali ragioni», e che la scelta compiuta dal legislatore debba «essere tale da costituire piena garanzia, per i lavoratori, al conseguimento delle previdenze alle quali hanno diritto» (sentenza n. 160 del 1974). Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa invocata dall'INPS non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte operate dal legislatore con riguardo al peculiare trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori (a tempo indeterminato) del settore agricolo.

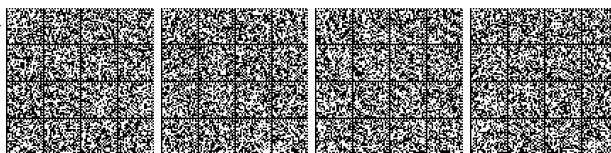
2.4.- Passando a esaminare le eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, questi ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in primo luogo, per irrilevanza, in quanto la domanda del ricorrente nel giudizio principale di riconoscimento dell'indennità di disoccupazione ordinaria per l'anno 2013 avrebbe dovuto essere rigettata dal giudice *a quo* «senza la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale», atteso che, con la detta domanda, era stata richiesta una prestazione non più prevista dall'ordinamento, per l'anno cui si riferisce, essendo stata sostituita, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge n. 92 del 2012, dall'ASpI.

L'eccezione non è fondata.

La prestazione richiesta, per l'anno 2013, dal ricorrente nel giudizio principale - che, in base a quanto riportato dall'ordinanza di rimessione, era stato licenziato il 31 dicembre 2012, con decorrenza dal 1° gennaio 2013 - è costituita, secondo la stessa ordinanza, dalla «indennità di disoccupazione ordinaria». Tale locuzione ben può essere riferita alla prestazione, definita «indennità mensile di disoccupazione», fornita dall'ASpI che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2013 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data» (art. 2, comma 1, della legge n. 92 del 2012), ha sostituito l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria prevista dagli articoli da 73 a 75 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155. Da ciò l'infondatezza dell'eccezione, atteso che la domanda del ricorrente nel giudizio principale deve intendersi riferita al trattamento di disoccupazione previsto, per il 2013, dalla menzionata disciplina dell'ASpI.

2.5.- In secondo luogo, le questioni sollevate sarebbero altresì inammissibili perché il rimettente avrebbe omesso di esplorare la possibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'impugnato art. 32, primo comma, tale da intendere il requisito per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola dell'«avere conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri», nel senso che tali contributi non debbano essere necessariamente «suddivisi» tra i due anni - come implicitamente ritenuto dal giudice rimettente - ma possano essere accreditati anche in uno solo di essi.

L'eccezione non è fondata.





L'affermazione del Tribunale ordinario di Potenza, già riportata al punto 1., secondo cui il ricorrente, per l'anno 2013 (cui la sua richiesta si riferisce), «vedrebbe respinta la domanda per assenza dei contributi» presuppone chiaramente che, secondo lo stesso Tribunale, il censurato art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, debba essere interpretato nel senso che i 102 contributi giornalieri complessivamente accreditati non possono essere conseguiti tutti in uno solo dei due anni di riferimento (quello «per il quale è richiesta l'indennità» e quello «precedente») - in tale caso, infatti, il citato ricorrente, ancorché privo di contributi accreditati nell'anno 2013, ben avrebbe potuto conseguire tutti i necessari 102 contributi nell'anno 2012 - ma devono essere necessariamente conseguiti in parte nell'uno e in parte nell'altro dei detti anni.

Tuttavia, il fatto che il rimettente abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga quest'ultima interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non rileva ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, dato che - come questa Corte ha già avuto modo di affermare - la verifica dell'esistenza e della legittimità di interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter fare proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 69, n. 53 e n. 42 del 2017, n. 95 del 2016).

2.6.- Sempre ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sarebbero, infine, inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza. Posta la necessità di interpretare la disposizione impugnata nel senso, costituzionalmente orientato, che i 102 contributi giornalieri necessari per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola possono essere accreditati anche in uno solo dei due anni «per il quale è richiesta l'indennità» (nella specie, il 2013) e «precedente» (nella specie, il 2012), l'ordinanza di rimessione non indica quanti contributi giornalieri fossero stati accreditati al ricorrente nel giudizio *a quo* in quest'ultimo anno, l'unico nel quale egli aveva conseguito l'accredito di contributi.

Neppure tale eccezione è fondata.

Premesso che essa è formulata sul presupposto della necessità di dare dell'impugnato art. 32, primo comma, l'interpretazione costituzionalmente orientata di cui si è detto al precedente punto 2.5. - ed è quindi logicamente dipendente dall'eccezione di inammissibilità, prospettata dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, esaminata in tale punto - deve in ogni caso rammentarsi che il rimettente, nel motivare sulla rilevanza delle questioni, afferma che il ricorrente nel giudizio principale «per l'anno 2012 avrebbe diritto a zero giornate di disoccupazione, essendo stato licenziato il 31.12.2012». Da tale affermazione del giudice *a quo* si ricava che, avendo il ricorrente nel giudizio principale lavorato per l'intero 2012, gli devono essere stati certamente accreditati contributi giornalieri in numero di «almeno 102».

Ne consegue che, ancorché il rimettente non indichi espressamente quanti contributi fossero stati accreditati al ricorrente nell'anno 2012, essendo tale dato implicitamente, ma chiaramente, desumibile dall'ordinanza di rimessione, l'eccezione deve ritenersi infondata.

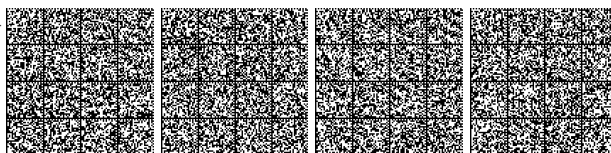
3.- Nel merito, le questioni non sono fondate per l'erroneità del presupposto interpretativo, a fondamento delle stesse.

Come si è detto al punto 1., il Tribunale rimettente ritiene che il lavoratore ricorrente, per l'anno 2013 (cui la sua richiesta si riferisce), non avrebbe diritto all'indennità di disoccupazione agricola «per assenza dei contributi».

Lo stesso rimettente denuncia quindi, in primo luogo, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto l'uguale disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola dettata dall'impugnato art. 32, primo comma, per i lavoratori agricoli a tempo determinato e per quelli a tempo indeterminato si tradurrebbe in un trattamento incongruo per questi ultimi, che «si trovano a veder lesionato il loro diritto al sostegno previdenziale, nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del loro rapporto di lavoro intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento». Da ciò la violazione anche dell'art. 38, secondo comma, Cost., atteso che, in queste stesse ipotesi, il censurato art. 32, primo comma, non prevedrebbe mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore agricolo a tempo indeterminato in caso di sua disoccupazione involontaria. Inoltre, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., anche sotto il profilo che essa prevedrebbe un trattamento irragionevolmente peggiore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto alla generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato, poiché ai primi non spetterebbe alcun trattamento di disoccupazione pur quando «abbia[no] maturato [...] i presupposti che la legge prevede per l'indennità di disoccupazione ordinaria».

Si è anche visto (al punto 2.5.) che, nel sollevare tali questioni, il giudice *a quo* muove dal presupposto che il censurato art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, deve essere interpretato nel senso che l'«accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri» - il cui conseguimento costituisce condizione necessaria per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola - non può essere conseguito in uno solo dei due anni di riferimento (quello «per il quale è richiesta l'indennità» e quello «precedente»), ma deve essere necessariamente conseguito in parte nell'uno e in parte nell'altro di tali anni.

Tale presupposto - comune a tutte le questioni sollevate - è, tuttavia, erroneo.



Contrariamente all'assunto del giudice rimettente, il tenore letterale dell'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, non solo non preclude l'opposta interpretazione secondo cui i menzionati 102 contributi giornalieri possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni «per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente», ma, al contrario, la conferma come quella corretta. La disposizione censurata, infatti, richiedendo un accredito «complessivo» di 102 contributi giornalieri, esige soltanto che l'insieme dei contributi accreditati nei due anni di riferimento sia di 102 unità, ma non che queste siano suddivise tra tali due anni. Questa conclusione appare confermata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che, a proposito del requisito dei 102 contributi giornalieri, ha ritenuto che essi devono essere accreditati «nel [...] biennio» (Cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 3617 del 2003; sezione seconda, sentenze n. 1226 del 1972 e n. 2066 del 1967), considerando, quindi, lo stesso in modo unitario.

Alla stessa conclusione - fondata su comuni canoni ermeneutici - si giunge, del resto, anche considerando che, tra le possibili interpretazioni della disposizione censurata, deve essere preferita quella che, escludendo la violazione degli invocati artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., risulta conforme a Costituzione.

Attribuendo all'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949 il corretto significato ora prospettato, deve in effetti escludersi che la disciplina dell'indennità di disoccupazione da esso dettata per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato si traduca in un trattamento incongruo per questi ultimi, tale da privarli, «nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del loro rapporto di lavoro intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento», del diritto al sostegno previdenziale, e che essa, per tale privazione, discrimini i detti lavoratori agricoli rispetto alla generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato. In situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio *a quo* - che sono all'origine del dubbio di legittimità costituzionale del rimettente - il lavoratore agricolo a tempo indeterminato potrà infatti ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno «per il quale [essa] è richiesta» (nel caso del giudizio *a quo*, il 2013), dato che, pur in mancanza di contributi accreditati in tale anno, avendo lavorato per l'intero anno «precedente» (nel caso del giudizio *a quo*, il 2012), ha senz'altro conseguito, in tale solo anno, il necessario accredito «complessivo» di almeno 102 contributi giornalieri.

Non è superfluo ribadire che il regime peculiare del trattamento di disoccupazione per i lavoratori agricoli prevede l'erogazione dell'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 53 del 2017).

La disciplina denunciata si sottrae, pertanto, alle censure di violazione sia dell'art. 3, primo comma, Cost. - sotto entrambi i profili prospettati dall'ordinanza di rimessione - sia dell'art. 38, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), sollevate dal Tribunale ordinario di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

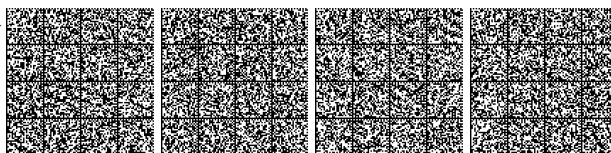
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 195

*Sentenza 20 giugno - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Valutazioni di incidenza di determinati interventi minori - Attribuzione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria.**

- 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 363, primo periodo.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

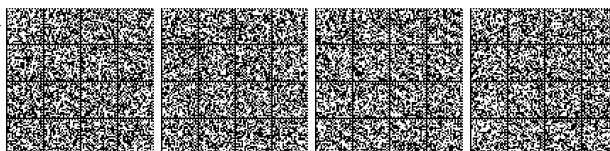
udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

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

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato in cancelleria il successivo 8 marzo 2016, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 160 del 23 febbraio 2016, ha impugnato diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra le quali l'art. 1, comma 363, per la violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- La disposizione impugnata prevede, al primo periodo oggetto di censura, che «Al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera *m*), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, effettuano le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici».



3.- Assume la Regione Veneto che la norma statale interverrebbe in un ambito attinente non solo alla tutela dell'ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale regionali, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali ed il turismo. E che, in relazione ad ambiti intrinsecamente trasversali, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che alle Regioni è riconosciuta, nell'esercizio delle proprie competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, la potestà di determinare un più elevato grado di tutela (sono richiamate le sentenze n. 93 del 2013 e n. 398 del 2006).

4.- Il sospetto di illegittimità costituzionale è ravvisato nel mancato richiamo, e dunque nella deroga, a quanto previsto dall'art. 5, comma 5, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che prevede: «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

5.- Proprio in attuazione di tale disposizione, la Regione Veneto ha disciplinato compiutamente le verifiche di incidenza di interventi relativi - tra gli altri - a siti di importanza comunitaria, definendo gli aspetti procedurali e le linee di indirizzo.

Con la deliberazione della Giunta regionale 9 dicembre 2014, n. 2299, la Regione Veneto ha rimesso il compito di effettuare la prescritta valutazione di incidenza all'«autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», ossia all'autorità che di volta in volta è competente ad approvare l'intervento il cui impatto sull'habitat deve essere sottoposto a valutazione ai sensi del d.P.R. n. 357 del 1997.

6.- La Regione ha posto in evidenza che una disposizione analoga a quella censurata è contenuta nell'art. 57, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che tuttavia farebbe «espressamente salva la facoltà delle sole Regioni a statuto speciale [*recte*: delle regioni], e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di riservarsi, con apposita norma, la competenza esclusiva in materia».

Le Regioni a statuto ordinario, per cui la norma impugnata non fa salva tale facoltà, sarebbero completamente private della competenza precedentemente loro attribuita dall'art. 5, comma 5, del d.P.R. n. 357 del 1997, di disciplinare la materia individuando «le modalità di presentazione dei relativi studi», «le autorità competenti alla verifica degli stessi», «i tempi per l'effettuazione della medesima verifica», «nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

7.- Nel disporre l'assegnazione ai soli Comuni di detti compiti, lo Stato avrebbe agito senza nessun coinvolgimento delle Regioni, nonostante si versi in ambito che intreccia le competenze di queste ultime.

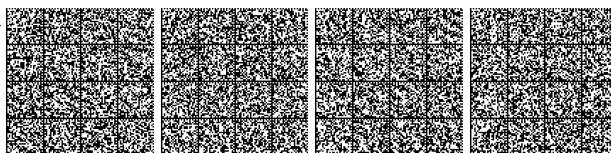
8.- La Regione ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 38 del 2015 ha statuito che «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, rientrante nella competenza esclusiva statale»; ma rileva che, a proprio avviso, tale affermazione era funzionale, nel caso deciso, ad «escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Nella specie, invece, la norma statale è finalizzata a «rilanciare le spese per investimenti degli enti locali», e dunque non vi è considerazione degli interessi ambientali, né di quelli del governo del territorio o della valorizzazione dei beni ambientali, rimessi alla competenza regionale.

La norma impugnata, quindi, disporrebbe una irragionevole interferenza, lesiva anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con le competenze e la disciplina regionale, non essendo dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

9.- Di conseguenza l'art. 1, comma 363, della legge n. 208 del 2015, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., con una ridondanza sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute e al turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

10.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.





11.- Con riguardo all'impugnazione del comma 363 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, la difesa dello Stato ricorda che, nel rispetto delle competenze regionali invocate dalla ricorrente, da esercitarsi nell'ambito di un più ampio ed esclusivo potere statale di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), l'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, al comma 1, prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano per i proposti siti di importanza comunitaria opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie», e al comma 2, che le stesse adottano per le zone speciali di conservazione, entro sei mesi dalla loro designazione, «le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali».

Rileva, altresì, come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato che il bene ambiente, pur delineando una materia trasversale, è meritevole di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale (è richiamata la sentenza n. 507 del 2000).

12.- In data 31 maggio 2017 la Regione Veneto ha depositato memoria fuori termine.

### Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016, la Regione Veneto ha impugnato diverse norme della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra le quali l'art. 1, comma 363, per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- Devono essere riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il medesimo ricorso.

3.- L'impugnato art. 1, comma 363, prevede, al primo periodo oggetto di censura, che «Al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, effettuano le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici».

3.1.- Secondo la Regione Veneto la norma statale interverrebbe in un ambito attinente non solo alla tutela dell'ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale della Regione, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali ed il turismo, così ledendo la relativa potestà regionale.

Essa, quindi, comporterebbe una irragionevole interferenza, lesiva anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con le competenze e la disciplina regionale, non essendo dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

Vi sarebbe, pertanto, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ridondante sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute e al turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

4.- Preliminarmente, va verificata la sussistenza dell'interesse della Regione Veneto all'impugnazione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, 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 (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015).

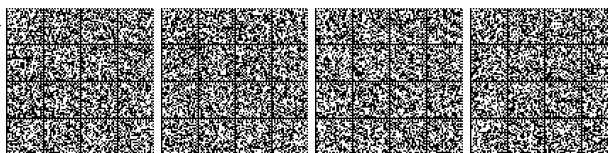
Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione.

Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte.

4.1.- In considerazione del contenuto precettivo della norma in esame e delle censure prospettate, l'interesse all'impugnazione nella specie sussiste con riguardo a tutti i parametri costituzionali invocati.

5.- La valutazione delle doglianze dedotte dalla Regione Veneto presuppone la ricognizione della normativa statale e regionale in cui si inserisce la disposizione impugnata.

5.1.- Il 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) disciplina le procedure



per l'adozione delle misure previste dalla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), ai fini della salvaguardia della biodiversità, (c.d. direttiva Habitat).

Secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *m*), del suddetto d.P.R., è di importanza comunitaria: «un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica "Natura 2000" [...], al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione».

I siti di interesse comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva habitat, che vengono successivamente designati quali zone speciali di conservazione, concorrono a costituire la rete ecologica dell'Unione europea «Natura 2000», promossa ai sensi della citata direttiva 92/43/CEE per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciate o rare a livello comunitario.

5.2.- L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che «[n]ella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione».

La disposizione prevede la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), quando vengano in rilievo, tra gli altri, «siti di importanza comunitaria», nei seguenti casi, di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 3:

- a) «piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti»;
- b) «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti sul sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi».

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

5.3.- La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2014, n. 2299, adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 (Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 "Statuto del Veneto"), ha stabilito che (punto 3.1.): «la valutazione di incidenza, da effettuarsi nei modi e nei termini di cui al presente allegato A è svolta dall'autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», definendo anche l'organo competente all'approvazione nell'ambito dell'organizzazione regionale (evidentemente, quando l'autorità competente sia la Regione).

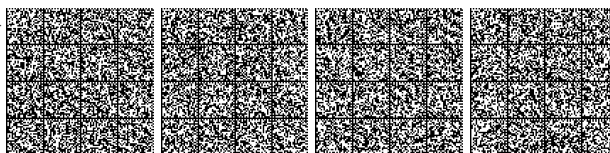
6.- La questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. - richiamati unitariamente e in modo indifferenziato -, e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non è fondata.

6.1.- Il contenuto precettivo della disposizione impugnata ed il contesto normativo in cui si colloca pongono in evidenza che l'ambito materiale interessato è quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Deve essere, infatti, ribadito quanto già affermato con la sentenza n. 38 del 2015: «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", rientrante nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni "non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva" (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, "neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente" (sentenza n. 67 del 2011)».

La sentenza n. 234 del 2009 precisa, poi, che «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale».

7.- La riconducibilità della norma alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato - prevalente, nell'intreccio di competenze, sulle altre materie invocate dalla ricorrente oggetto di potestà legislativa concorrente e residuale - esclude la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.



8.- Non è fondata neanche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell'amministrazione e alla irragionevole interferenza con le competenze regionali.

9.- Va osservato al riguardo che la delibera della Giunta regionale, adottata sulla base della disciplina statale, non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all'autorità che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento.

Ne consegue che mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l'autorità competente alla valutazione di incidenza è l'autorità competente per la VIA, normalmente la Regione (art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 357 del 1997); negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all'approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l'approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (ad esempio: nuove costruzioni, ristrutturazioni edilizie), per i quali competente all'approvazione è il Comune.

9.1.- Ebbene, la norma impugnata, nell'attribuire la competenza in questione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, non è irragionevole, perché trattandosi di interventi già rimessi ad approvazione comunale dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rispetta pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale.

La disposizione, inoltre, essendo in linea con l'indicazione contenuta nella delibera della Giunta regionale, non può considerarsi lesiva del principio del buon andamento, nella stessa prospettiva fatta propria dalla Regione in sede di attuazione delle competenze attribuitele dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

9.2.- Resta fermo che gli interventi in questione si intendono limitati a quelli comunque non assoggettati a valutazione di impatto ambientale e ricadenti nei soli «siti di importanza comunitaria», restando invece esclusi quelli che possono avere effetti su «proposti siti di importanza comunitaria» e «zone speciali di conservazione».

10.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, promossa dalla Regione Veneto, pertanto, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 196

*Sentenza 4 - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Disposizioni relative all'autorizzazione, alla costruzione e all'esercizio di impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale.**

- Legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

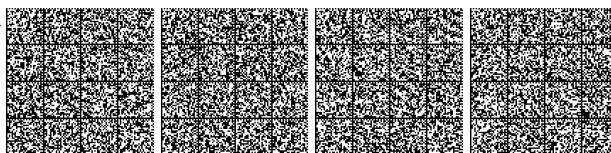
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 settembre-4 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Deduce il ricorrente che la legge regionale impugnata reca norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.





La disciplina dettata dal legislatore non sarebbe rispettosa del riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., che assegna allo Stato il compito di elaborare i principi fondamentali regolanti la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

L'introduzione di una soglia di riferimento (150.000 volt) nella individuazione degli impianti i cui processi autorizzatori sono disciplinati a livello regionale lascerebbe infatti scoperta tutta una serie di infrastrutture energetiche, che, non essendo ricomprese in quelle facenti parte della rete di trasporto nazionale, necessitano di un indirizzo regolatorio da parte dell'ente regionale.

La legge regionale impugnata si porrebbe così in contrasto con la normativa statale interposta in materia di energia, dettata dal decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290.

Quest'ultimo avrebbe modificato il previgente assetto delle competenze tra Stato e Regioni, passando da un riparto della materia basato su criteri oggettivi, quali le soglie di tensione degli impianti elettrici, a uno incentrato sulla loro appartenenza o meno alla rete nazionale di trasporto dell'energia.

L'art. 1-*sexies* del d.l. n. 239 del 2003 dispone, infatti, che, al fine di garantire la sicurezza del sistema energetico e di promuovere la concorrenza nei mercati dell'energia elettrica, la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono attività di preminente interesse statale e sono soggetti ad un'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, previa intesa con la Regione o le Regioni interessate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare, ritiene censurabili gli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della legge regionale in esame, perché: *a)* il primo reca le definizioni ai fini dell'applicazione della legge, ma omette qualsivoglia riferimento alle linee di altissima tensione, nonostante esse possano anche non essere annoverate tra le strutture facenti parte della rete di trasporto nazionale; *b)* il secondo, nel disciplinare la presentazione della domanda di autorizzazione, ripropone il menzionato limite di tensione; *c)* il terzo, nel prevedere che l'esercente può, entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale, chiedere un'autorizzazione in sanatoria per gli impianti già in esercizio, fa anch'esso riferimento alla soglia di 150.000 volt.

Le disposizioni regionali impuginate, in conclusione, disattenderebbero l'assetto delle competenze fissate dal legislatore statale, creando di fatto un vuoto normativo nella regolamentazione delle linee elettriche con tensione superiore a 150.000 volt non facenti parte della rete di trasporto nazionale dell'energia.

2.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 29 maggio 2017, il ricorrente ha ribadito le deduzioni svolte nell'atto introduttivo.

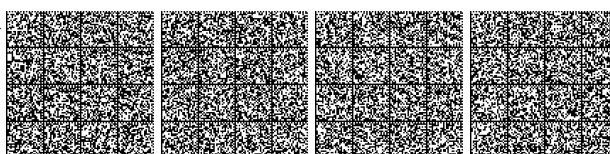
### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» recati dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290.

1.1.- Secondo il ricorrente, le norme censurate - che dettano le definizioni ai fini dell'applicazione della legge (art. 3) e disciplinano la presentazione delle domande di autorizzazione a regime e transitoria (rispettivamente, artt. 7, comma 6, e 22, comma 1) - sarebbero affette dal vizio comune di non avere regolato le procedure autorizzatorie relative alle linee elettriche con tensione superiore a 150.000 volt non appartenenti alla rete di trasporto nazionale.

Anche queste autorizzazioni, infatti, sarebbero ormai di competenza regionale, proprio in forza dell'art. 1-*sexies* citato, che avrebbe modificato il precedente assetto regolatorio incentrato sulla menzionata soglia quantitativa di tensione.

2.- Le questioni sono inammissibili, in primo luogo, per difetto di interesse.



2.1.- Con un'unica censura il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in sostanza, che il legislatore regionale abbia omesso di regolare un tratto della materia e a tale censura il ricorrente fa seguire una richiesta di caducazione delle disposizioni impugnate.

Una pronuncia ablatoria, tuttavia, «non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali [...] fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina [...] dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni» (sentenza n. 199 del 2014).

In ogni caso, la disciplina asseritamente mancante non «potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente» (ancora sentenza n. 199 del 2014).

3.- Le questioni sono inammissibili, in secondo luogo, per insufficienza della motivazione posta a sostegno della comune censura e per mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze n. 135 del 2017, n. 265 del 2016, n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015; ordinanza n. 86 del 2016).

3.1.- L'assunto di fondo del ricorrente è che l'art. 1-*sexies* (comma 1) del d.l. n. 239 del 2003 avrebbe introdotto un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni in relazione all'autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici, riparto fondato sulla loro appartenenza o meno alla rete di trasporto nazionale: l'autorizzazione degli impianti non riconducibili alla rete sarebbe ora, a prescindere dalla tensione (inferiore o superiore a 150.000 volt), di spettanza delle Regioni.

Un'adeguata prospettazione delle questioni sollevate avrebbe tuttavia richiesto un'articolata e ragionata ricostruzione della norma assunta a parametro interposto e delle altre che concorrono a regolare la materia.

3.2.- Il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), mai espressamente abrogato, nel trasferire le funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali, all'art. 88, numero 4, mantiene in capo allo Stato la competenza sulle «opere concernenti le linee elettriche relative agli impianti elettrici superiori a 150 mila volts».

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), anch'esso mai espressamente abrogato, conserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti «le reti per il trasporto con tensione superiore a 150 KV, l'emanazione di norme tecniche relative alla realizzazione di elettrodotti, il rilascio delle concessioni per l'esercizio delle attività elettriche, di competenza statale, le altre reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti» (art. 29, comma 2, lettera g), e affida invece alle Regioni e alle Province (artt. 30 e 31) la competenza ad autorizzare gli elettrodotti con tensione non superiore a 150 KV (sentenze n. 313 del 2010 e n. 248 del 2006).

Lo stesso art. 1-*sexies* del d.l. n. 239 del 2003, al comma 5, prevede che «[l]e regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più regioni, le autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate. In caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione».

Ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e delle elencazioni, attualmente vigenti, di cui agli Allegati II e III alla Parte seconda dello stesso decreto, alla Regione spetta la valutazione d'impatto ambientale per gli «[E]lettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, con tensione nominale superiore 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km», mentre allo Stato spetta la valutazione d'impatto ambientale per gli «[E]lettrodotti aerei con tensione nominale di esercizio superiore a 150 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 15 km ed elettrodotti in cavo interrato in corrente alternata, con tracciato di lunghezza superiore a 40 chilometri», nonché per gli «[E]lettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica, facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 Km», e gli «[E]lettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 3 Km, qualora disposto all'esito della verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 20».

L'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), poi, prevede che la rete di trasmissione nazionale - la cui individuazione concreta è rimessa a un successivo decreto ministeriale - ricomprende le reti di tensione uguale o superiore a 220 KV e le parti di rete, aventi tensioni comprese tra 120 e 220 KV, da individuare secondo criteri funzionali.



4.- Questo complesso quadro normativo, il cui esame - come detto - è stato completamente omesso dal ricorrente, avrebbe imposto una motivazione non «meramente assertiva» (sentenze n. 251 e n. 32 del 2015) del perché l'art. 1-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 239 del 2003, nel prevedere la competenza statale sugli elettrodotti relativi alla rete di trasporto nazionale, avrebbe anche implicitamente attribuito alle Regioni le funzioni amministrative relative alle linee elettriche superiori a 150.000 volt (non facenti parte della rete nazionale), correlativamente abrogando le precedenti disposizioni che le attribuiscono allo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della legge della Regione Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170196

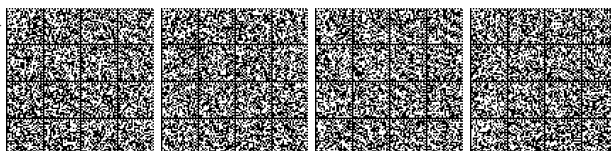
N. 197

*Sentenza 4 - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Modalità di copertura finanziaria degli oneri posti a carico della Regione, relativi al trattamento accessorio per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni.**

– Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 9, comma 29.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 febbraio-2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lazio.

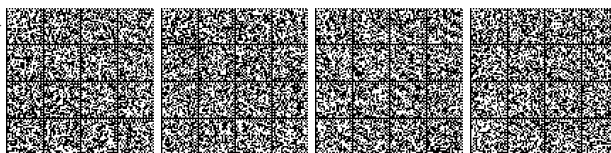
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso, notificato il 29 febbraio-2 marzo 2016, depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che la disposizione impugnata stabilisce che «[g]li oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale, sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità, ai sensi dell'art. 15 comma 1 lettera *k*) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 1° aprile 1999, certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'articolo 17 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999».

Tale previsione - secondo la difesa statale - si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 15, comma 1, lettera *k*), del CCNL del 1° aprile 1999, in quanto individuierebbe una destinazione delle risorse del citato fondo diversa da quella ivi prevista, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile». Il ricorrente ricorda che è stato ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale che «il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile» (sono citate le sentenze n. 286 e n. 36 del 2013).

La medesima norma è, inoltre, impugnata dalla difesa statale in quanto, incidendo sulla quantificazione del trattamento accessorio del personale regionale, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica», ponendosi in contrasto con l'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», secondo cui l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.





2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, e ha chiesto che la Corte dichiari inammissibile e, in subordine, infondato il ricorso in esame.

2.1.- In primo luogo, la Regione deduce l'inammissibilità del ricorso per genericità ed insufficienza della motivazione.

Quanto alla censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il ricorrente non avrebbe chiarito quale sarebbe la particolare utilizzazione del fondo incompatibile con le previsioni della contrattazione collettiva.

Quanto alla censura di violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., la Regione eccepisce la mancata dimostrazione sia della pretesa violazione, da parte della norma regionale, dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2016 «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica», sia della circostanza che la disposizione di legge statale citata sia effettivamente espressione di un «inderogabile “principio generale” della materia “coordinamento della finanza pubblica”».

Il ricorso sarebbe, inoltre, contraddittorio, considerato che il ricorrente, da un lato, lamenta una decurtazione del fondo per il trattamento accessorio, le cui risorse sarebbero distratte per altre finalità; dall'altro, lamenta una maggioranza del medesimo fondo tale da violare il limite fissato dalla citata disposizione della legge n. 208 del 2015.

Nel merito, il ricorso sarebbe privo di fondamento.

La Regione anzitutto contesta che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999, rilevando come essa, viceversa, ne rispetti le finalità istituzionali. Il citato fondo sarebbe destinato proprio all'incentivazione della produttività, cui mirano i trattamenti accessori. Il fatto che questi ultimi siano corrisposti a personale attivo presso la Regione o a personale regionale temporaneamente assegnato ad altre amministrazioni non avrebbe alcuna rilevanza, tanto più che tali amministrazioni sarebbero obbligate a tenere indenni le Regioni dagli oneri sostenuti, sicché il fondo, per questa parte, funzionerebbe come camera di compensazione per lo *spatium temporis* necessario all'adempimento dell'obbligazione di restituzione da parte delle amministrazioni di destinazione, nella misura prevista dalla legge e dai protocolli e dagli accordi intercorsi fra le amministrazioni stesse. Il fondo, pertanto, servirebbe ad assicurare la corresponsione del trattamento accessorio al personale temporaneamente assegnato ad altre amministrazioni pubbliche, nelle more del rimborso da parte di queste delle somme corrispondenti.

L'art. 9, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2015, non sarebbe lesivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», in quanto non inciderebbe in alcun modo sul trattamento economico del lavoratore alle dipendenze della Regione Lazio, né quanto alle voci di cui si compone la retribuzione, né quanto all'ammontare delle medesime voci.

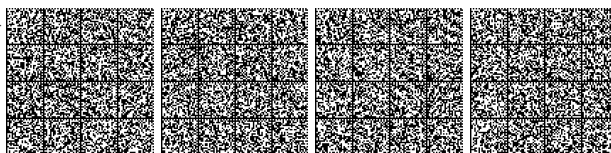
La Regione sostiene anche l'infondatezza della censura di violazione del principio di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015. La disposizione impugnata, infatti, prevede espressamente che l'utilizzo delle risorse che transitano per il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività deve rispettare la «normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva».

Infine, la resistente rileva che l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 è stato abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Quest'ultimo, pur riprendendo la formulazione dell'abrogato comma 236, ha tuttavia inserito nuovi elementi di flessibilità, prevedendo la possibilità che le Regioni a statuto ordinario incrementino l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale.

3.- All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni formulate nelle memorie difensive.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9, comma 29, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), che stabilisce che «[g]li oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale, sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità, ai sensi dell'art. 15 comma 1 lettera *k*) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 1° aprile 1999, certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'articolo 17 del CCNL del 1° aprile 1999».



Secondo il ricorrente tale norma si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 15 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, poichè individuerebbe una destinazione delle risorse del citato fondo diversa da quella ivi prevista, in violazione della competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Essa, inoltre, incidendo sulla quantificazione del trattamento accessorio del personale regionale, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica».

2.- Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per contraddittorietà dello stesso, proposta dalla difesa regionale.

Quest'ultima ritiene che le doglianze formulate dal ricorrente si pongano in insanabile contraddizione tra loro e rendano il ricorso inammissibile, perché perplesso e ancipite. Il ricorrente, infatti, da un lato, lamenterebbe una decurtazione del fondo per il trattamento accessorio, le cui risorse sarebbero distratte per altre finalità; dall'altro, denuncierebbe una maggiorazione del medesimo fondo, tale da violare il limite fissato dalla citata disposizione della legge n. 208 del 2015.

2.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

La censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non scaturisce dalla pretesa riduzione del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività (che, viceversa, la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., assumerebbe "incrementato"), ma dalla ritenuta incompatibilità della destinazione delle risorse del fondo stesso al finanziamento dei trattamenti accessori del personale «temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni, sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale», rispetto alla destinazione individuata, per le medesime risorse, dalle norme del contratto collettivo nazionale e in particolare dall'art. 15, comma 1, lettera *k*), e dall'art. 17, comma 2, lettera *g*), del CCNL del 1° aprile 1999.

3.- Ancora in linea preliminare, devono essere valutate le eccezioni di inammissibilità per genericità ed insufficienza della motivazione, proposte dalla difesa della Regione, in relazione ad entrambe le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 9, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2015.

3.1.- Quanto alla censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la resistente eccepisce che nel ricorso non sarebbe stato chiarito il motivo per cui l'utilizzazione delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, delineata dalla norma regionale impugnata, sarebbe incompatibile con le previsioni della contrattazione collettiva nazionale.

3.1.1.- L'eccezione è fondata.

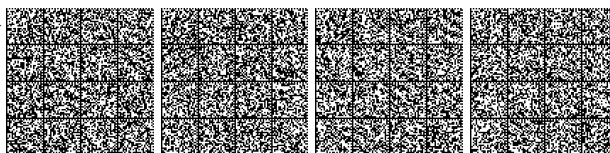
Secondo la giurisprudenza ormai costante di questa Corte, non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità. Occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2016). Tale argomentazione, a sua volta, «può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione» (sentenza n. 265 del 2016). La genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 273, n. 131 e n. 38 del 2016; nonché sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

Nel caso in esame la censura è priva di un'adeguata motivazione.

Il ricorrente si limita ad affermare, apoditticamente, il contrasto fra la norma regionale impugnata e l'art. 15, comma 1, lettera *k*), del CCNL del 1° aprile 1999, ritenendo che la destinazione delle risorse del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività, istituito dalla Regione, alla copertura degli oneri derivanti dai trattamenti accessori del «personale temporaneamente assegnato ad altre amministrazioni pubbliche sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale» (art. 9, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2015), sia diversa e incompatibile con quella delineata dal richiamato art. 15, comma 1, lettera *k*).

Quest'ultimo statuisce che “[p]resso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate [...] a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi [...] *k*) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17».

3.1.2.- Tale ultima previsione si inserisce in un tessuto normativo complesso, la cui ricognizione è necessaria al fine di coglierne la portata.



Essa trova il suo fondamento nell'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che demanda alla contrattazione collettiva anche la definizione del trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (comma 1). Il medesimo art. 45 precisa che i «trattamenti economici accessori [sono] collegati: *a*) alla performance individuale; *b*) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; *c*) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose e o dannose per la salute» (comma 3). Infine, «[p]er premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge» (comma 3-*bis*), il medesimo articolo destina, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

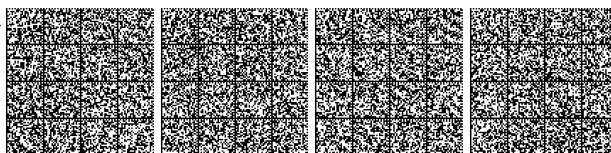
A quest'ultima disposizione si connette il comma 3-*bis* dell'art. 40 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, in cui si stabilisce che «[l]e pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa [...]». Quest'ultima «assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori», quota «collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento». Tali risorse rientrano fra quelle elencate nell'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999, finalizzate, secondo il successivo art. 17, comma 1, «a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati». Esse sono impiegate anche per «incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k» (art. 17, comma 2, lettera g, del medesimo CCNL). Si tratta di risorse che l'art. 31, comma 3, del contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 gennaio 2004 - che ha ulteriormente precisato la disciplina contenuta nel CCNL del 1999 - qualifica come «variabili» in quanto corrispondenti a «importi aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità», e che derivano dall'applicazione delle discipline contrattuali vigenti, fra le quali c'è, appunto, quella recata dall'art. 15, comma 1, lettera k), del CCNL del 1° aprile 1999.

Tali risorse devono essere quantificate annualmente dagli enti (art. 31, comma 1, CCNL del 22 gennaio 2004), con una preventiva e specifica allocazione nel proprio bilancio (art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Esse, tuttavia, per il loro carattere di incertezza sia nella quantità, sia nel tempo, possono essere utilizzate solo in conformità alle previsioni della contrattazione integrativa, tenuta peraltro a garantire il rispetto dei vincoli di bilancio e di quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, «con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori» (comma 1 dell'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), e solo «per interventi di incentivazione salariale che abbiano le caratteristiche tipiche del salario accessorio e quindi contenuti di variabilità ed eventualità nel tempo, con auspicabile, prioritaria attenzione agli incentivi per la produttività» (ARAN, Possibili contenuti di un contratto decentrato integrativo. Indice ragionato. Comparto Regioni e autonomie locali, Personale non dirigente, Serie Manuali operativi, marzo 2013).

3.1.3.- Anche per la norma regionale impugnata è necessario tener conto del contesto in cui la medesima si colloca.

Come emerge dai lavori preparatori, la norma è stata aggiunta al testo dell'art. 9 (rubricato «Disposizioni varie») della legge regionale di stabilità per il 2016 in considerazione del Protocollo d'intesa siglato dalla Regione Lazio il 29 ottobre 2015 con la Corte d'appello di Roma, la Procura generale della Repubblica di Roma, nonché il Ministro della Giustizia, «per l'utilizzo del personale della Regione Lazio presso gli uffici del distretto della Corte d'appello per il «Giubileo straordinario della misericordia»». Con tale accordo la Regione ha inteso «potenziare la formazione professionale del personale dipendente in materie aventi impatto sulla giurisdizione e nel contempo creare [...] opportune sinergie per rafforzare l'efficacia e l'efficienza degli uffici regionali con particolare riferimento al governo del territorio». A tal fine ha attivato una forma di collaborazione interistituzionale in attuazione dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e ha disposto la temporanea assegnazione di personale presso altre pubbliche amministrazioni, «per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato» (art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001). Nel Protocollo si è altresì precisato che il personale regionale assegnato agli uffici giudiziari «resta nella dipendenza organica della regione» (art. 3) e che il relativo «trattamento economico complessivo (fondamentale e accessorio, compresa la corresponsione degli eventuali buoni pasto) [...] rimane a carico della Regione, nella misura prevista dalla propria contrattazione decentrata» (art. 4).



In considerazione di ciò, il legislatore regionale ha previsto - a seguito di numerosi emendamenti e sub-emendamenti del testo originariamente proposto - la compensazione degli «oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale» con «gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità, ai sensi dell'art. 15 comma 1 lettera *k*) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 1° aprile 1999, certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'articolo 17 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999».

3.1.4.- Nel denunciare l'illegittimità costituzionale di tale previsione per violazione della disciplina posta dalla contrattazione collettiva, il ricorrente avrebbe dovuto fornire qualche argomento al fine di dimostrare se e come la stessa intervenga a modificare la ripartizione di risorse destinate a incentivare la produttività e le prestazioni del personale (cui si attinge ordinariamente anche per i trattamenti accessori), operata dalla contrattazione collettiva nazionale, in specie dall'art. 15, comma 1, lettera *k*), e dal connesso art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999, che vengono peraltro espressamente richiamati dalla medesima norma impugnata, e/o dalla contrattazione decentrata, quest'ultima neppure evocata nel ricorso. Avrebbe, poi, dovuto spiegare espressamente, al fine di suffragare la dedotta violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», se ciò determini l'effetto di introdurre, mediante i richiamati «incrementi» delle risorse, ulteriori trattamenti accessori per una parte del personale regionale (e cioè di coloro che siano temporaneamente assegnati ad altre pubbliche amministrazioni, «sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale»), ovvero, all'opposto, di escluderli per alcuni (coloro che restino presso l'amministrazione regionale), visto che è prescritto che gli incrementi siano «certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva».

Nel ricorso e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa statale si limita invece a contestare la legittimità costituzionale della citata norma regionale sulla base della mera asserzione della contrarietà della destinazione delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, ivi delineata, rispetto a quella prescritta dall'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999, contrarietà che, alla luce del richiamato complesso rapporto esistente fra normativa di legge statale, contrattazione collettiva nazionale, contratti decentrati integrativi e normativa regionale, oltre che della richiamata formulazione testuale della medesima norma regionale, è tutt'altro che evidente.

3.1.5.- Deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge reg. Lazio n. 17 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

3.2.- Occorre, ora, passare a esaminare l'ulteriore eccezione di inammissibilità per genericità e insufficienza della motivazione, proposta dalla difesa della Regione, con riguardo alla censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La resistente eccepisce la mancata dimostrazione sia della pretesa violazione, da parte della norma regionale (che «incide sulla quantificazione del trattamento accessorio del personale regionale»), dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 (legge statale di stabilità per il 2016) «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica», sia della circostanza che la disposizione di legge statale citata risulti essere effettiva espressione di un «inderogabile “principio generale” della materia “coordinamento della finanza pubblica”», come tale vincolante per il legislatore regionale.

3.2.1.- Anche tale eccezione è fondata.

Come si è già più volte ricordato, la norma regionale impugnata, nel suo tenore letterale, si limita a prevedere, genericamente, la compensazione degli «oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale», con gli «incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», incrementi, peraltro, «certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva».

L'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 - nel frattempo abrogato e sostituito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») - disponeva che «a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...], non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente».





Il ricorrente, a sostegno della censura di violazione del citato principio di coordinamento della finanza pubblica (peraltro neppure qualificato come tale nel ricorso) e tenuto conto della formulazione generica della norma impugnata, avrebbe dovuto dimostrare il preteso superamento, ad opera di quest'ultima, del "tetto" fissato dall'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 ai trattamenti accessori. Il preteso sfioramento, infatti, non risulta di per sé evidente, tanto più ove si consideri che la norma regionale prescrive che gli «incrementi» del citato fondo siano «certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'articolo 17 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999» e che tale certificazione, secondo l'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, è preordinata a garantire la «compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori».

3.2.2.- Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge reg. Lazio n. 17 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170197

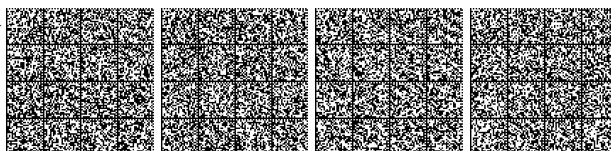
N. 198

*Sentenza 4 - 14 luglio 2017*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

#### **Energia - Attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), promosso dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 2 luglio 2015, depositato in cancelleria il 16 luglio 2015 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Francesca Lalli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Ministro dello sviluppo economico.

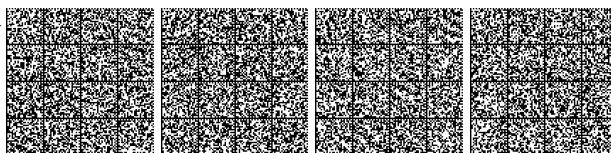
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 2 luglio 2015, depositato il 16 luglio 2015 ed iscritto al reg. confl. enti n. 6 del 2015, la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 6 maggio 2015, n. 103.

Ad avviso della ricorrente, il menzionato decreto violerebbe le competenze ad essa attribuite dagli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Anzitutto la Regione sostiene che il decreto, attuativo dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - già oggetto di impugnazione con due precedenti ricorsi (iscritti ai numeri 2 e 35 del r.r. del 2015), sarebbe illegittimo in quanto, incidendo sulle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà a prescindere dal coinvolgimento regionale. Tale vulnus sarebbe accentuato dal fatto che l'art. 3, comma 14, del decreto impugnato consentirebbe la conversione dei precedenti titoli minerari nel titolo concessorio unico o direttamente il rilascio di quest'ultimo, sebbene l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 subordinasse tale evenienza al piano delle aree disponibili per le attività minerarie, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata per quelle sulla terraferma. Dunque, il coinvolgimento regionale non sarebbe avvenuto neppure per tale via.

La ricorrente, pertanto, conclude nel senso che, previa sospensiva, venga dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto gravato senza il coinvolgimento regionale, con conseguente annullamento dello stesso.



2.- Con atto depositato l'11 agosto 2015 si sono costituiti in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

I resistenti negano che il decreto consenta il rilascio di titoli concessori unici o la conversione di quelli precedenti prima dell'adozione del piano delle aree. Esso costituirebbe puntuale attuazione dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, senza realizzare un'autonoma lesione alle prerogative regionali, con conseguente inammissibilità del conflitto.

Peraltro, anche a condividere l'assunto della ricorrente, il coinvolgimento regionale nel rilascio dei titoli minerari sarebbe assicurato, per quanto riguarda le attività sulla terraferma, dall'art. 3, commi 2 e 14, del decreto ministeriale, onde l'infondatezza del conflitto.

3.- Con memoria illustrativa depositata il 31 maggio 2017 la Regione Abruzzo ha sottolineato come il decreto ministeriale contestato trovi fondamento nell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, oggetto di autonoma impugnativa, con la conseguenza che l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo si riverbererebbe sul primo. Inoltre, la ricorrente evidenzia che, pur se il sopravvenuto decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) ha sostituito il precedente, abrogandolo, tale circostanza non avrebbe rilievo nel presente giudizio, in quanto il decreto censurato avrebbe ricevuto applicazione medio tempore.

Con memoria illustrativa depositata il 13 giugno 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dello sviluppo economico, evidenziata la sopravvenuta abrogazione del decreto impugnato, hanno ribadito che il rilascio del titolo concessorio unico è subordinato al raggiungimento di un'intesa in senso forte con la Regione interessata e che il decreto censurato si limita a confermare quanto previsto dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014. Di qui l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza del conflitto.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Abruzzo ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Secondo la ricorrente, il decreto, attuativo dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sarebbe illegittimo in quanto, dettando le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e di esercizio della attività relative ed incidendo, così, sulle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà a prescindere dal coinvolgimento regionale. Tale vulnus sarebbe accentuato dal fatto che l'art. 3, comma 14, del decreto ministeriale consentirebbe la conversione dei precedenti titoli minerari nel titolo concessorio unico o direttamente il rilascio di quest'ultimo, sebbene l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 subordinasse tale evenienza al piano delle aree disponibili per le attività minerarie, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata per quelle sulla terraferma. Di qui la lesione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.- Preliminarmente, il ricorso è inammissibile nella parte in cui solleva conflitto di attribuzione anche nei confronti del Ministro dello sviluppo economico, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, «l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle regioni (o dalle province autonome) è il Presidente del Consiglio dei ministri» (*ex plurimis*, sentenza n. 355 del 1992).

3.- Nelle more del giudizio il decreto impugnato è stato sostituito ed abrogato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale).

Si deve anzitutto escludere che tale circostanza determini l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse o la cessazione della materia del contendere, stante l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto censurato. Infatti, da un lato, «nei conflitti di attribuzione sussiste comunque - anche



dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato - un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine - secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2016); dall'altro, poiché per il periodo anteriore alla cessazione degli effetti (nella fattispecie, per abrogazione) «permane l'efficacia del decreto [...] impugnato, non sono venute meno le ragioni del conflitto» (sentenza n. 334 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 432 del 1994 e n. 289 del 1993).

Parimenti, si deve escludere che le censure svolte dalle ricorrenti possano essere estese al successivo decreto ministeriale, sostitutivo di quello impugnato, che costituisce un autonomo e distinto provvedimento e, pur avendo stesso oggetto e finalità, non presenta contenuto precettivo del tutto identico (sentenza n. 222 del 2006).

4.- Nel merito, il conflitto di attribuzione è fondato.

Unitamente ad altre ricorrenti, la Regione Abruzzo ha impugnato in via principale l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, ai sensi del quale il decreto ministeriale contestato è stato adottato.

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima (sentenza n. 170 del 2017) per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività.

Una volta eliminato, mediante la menzionata addizione, il vulnus arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati.

Da ciò discende che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto impugnato senza adeguato coinvolgimento delle Regioni. Ne consegue l'annullamento dello stesso.

5.- L'istanza di sospensione, formulata dalla Regione Abruzzo nel ricorso introduttivo, rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) senza adeguato coinvolgimento delle Regioni;*

*2) annulla, per l'effetto, il decreto ministeriale indicato al punto che precede.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

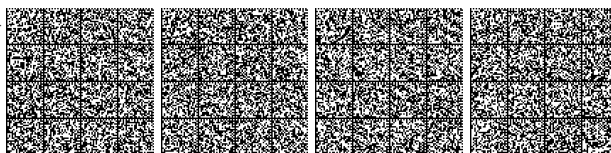
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 199

*Sentenza 5 - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Facoltà delle parti di produrre in appello nuovi documenti.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 2, anche «in relazione al comma 1».

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, anche «in relazione al comma 1», del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Campania, nel procedimento vertente tra l'Agente di riscossione Equitalia Sud spa e A. E., con ordinanza del 6 maggio 2016, iscritta al n. 245 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Commissione tributaria regionale della Campania, con ordinanza iscritta al n. 245 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), «sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma, per divisato contrasto» con gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, «nonché con criteri di razionalità e con i principi generali dell'ordinamento».

1.1.- Il giudice rimettente espone che la Commissione tributaria provinciale di Napoli aveva accolto un ricorso proposto avverso il preavviso di fermo amministrativo relativo ad un'autovettura inviatogli da Equitalia Sud spa per conto dell'Agenzia delle entrate di Napoli e del Comune di Napoli, relativamente a dieci cartelle di pagamento per tributi TARSU, IVA, IRPEF, IRAP ed altro dal 2005 al 2011, il tutto per un importo complessivo di euro 61.022,72. La parte ricorrente aveva dedotto l'omessa notifica delle cartelle richiamate nel preavviso e la decadenza dal diritto a quelle esazioni tributarie, nonché la necessità di usare la detta auto per accompagnare il figlio minore portatore di grave handi-



cap. L'Agenzia delle entrate di Napoli ed il Comune di Napoli si erano costituiti deducendo la loro estraneità alla lite, in quanto la notifica delle cartelle riguardava esclusivamente Equitalia Sud spa, e quest'ultima, costituitasi anch'essa, aveva contestato ogni avversa deduzione. La Commissione tributaria provinciale di Napoli, previamente ritenuto impugnabile il preavviso di fermo, lo aveva annullato rilevando la mancata prova documentale della notifica delle cartelle ad esso prodromiche, pur rigettando la domanda di annullamento di queste ultime e quella di declaratoria di decadenza.

Avverso tale sentenza - prosegue l'ordinanza di rimessione - aveva proposto appello Equitalia Sud spa, producendo documentazione relativa alla notifica delle suddette cartelle e comunque sostenendo l'erroneità della decisione impugnata per inammissibilità e infondatezza della domanda di annullamento del preavviso di fermo, nonché per difetto di prova circa la dedotta necessità del contribuente di accompagnare con l'autovettura in oggetto il figlio minore portatore di handicap.

1.2.- A parere del giudice rimettente - stante la rilevanza della questione, in quanto strettamente funzionale alla decisione sulla legittimità della produzione in appello della prova documentale della notifica delle cartelle prodromiche al preavviso di fermo in oggetto, pur se tale prova era nella disponibilità della parte produttrice già in primo grado - l'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 sarebbe costituzionalmente illegittimo «sia in sé che in relazione al comma 1 della stessa norma», in quanto «sembra far salva indiscriminatamente la possibilità di produzione in secondo grado di nuovi documenti».

Il giudice *a quo* rammenta che della norma impugnata si è costantemente registrata una rigida interpretazione letterale, che avalla la legittimità della produzione di nuovi documenti in appello pur quando essi, come nella specie, già all'epoca del giudizio di primo grado siano in possesso della parte, la quale per mera inerzia non li ha prodotti.

La norma impugnata, a parere della Commissione tributaria regionale, finirebbe col vanificare il rispetto del diritto di difesa.

Una produzione documentale nuova in appello (possibile in primo grado e non avvenuta per mera inerzia della parte interessata) potrebbe artatamente impedire alla controparte processuale la proposizione di motivi aggiunti in primo grado e quindi condurre alla perdita di un grado di giudizio, con chiara compromissione del diritto consacrato nell'art. 24 Cost.

La Commissione tributaria regionale della Campania - evidenziato come, nel giudizio *a quo*, la prova della notifica al contribuente delle cartelle prodromiche al preavviso di fermo in oggetto ben potrebbe essere acquisita nel secondo grado, pur non avendo Equitalia Sud spa provato la sussistenza di caso fortuito o forza maggiore impeditivi di tale produzione in primo grado - rileva come ciò comporterebbe il superamento della perenzione cristallizzata davanti alla Commissione tributaria provinciale per mancata produzione di tali documenti nel termine previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 546 del 1992, la quale resterebbe, quindi, sempre sanabile davanti alla Commissione tributaria regionale (al massimo, subordinatamente al rispetto del termine dei venti giorni anteriori alla prima udienza in appello), peraltro operando, tale sanatoria, in modo del tutto incondizionato, senza cioè alcun limite legato ad un previo giudizio di eventuale indispensabilità dell'acquisizione.

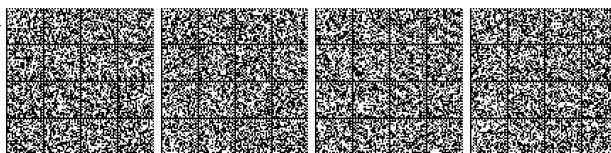
Da tali argomentazioni il giudice *a quo* desume anche la violazione dell'art. 3 Cost., derivante dalla disparità di trattamento delle parti a favore di quella facultata a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore ed in danno della controparte.

Alla luce delle medesime motivazioni sarebbe infine ravvisabile, «altresì, quasi a mo' di corollario, la non manifesta infondatezza della stessa questione di costituzionalità rispetto all'art. 117, co. 1, Cost. e, per esso, rispetto ai vincoli derivanti, a tacer d'altro, dall'art. 6 CEDU, che sancisce il diritto ad un processo equo».

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

2.1.- Innanzitutto, si profilerebbe un difetto di rilevanza, in quanto l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma censurata non potrebbe incidere sull'esito del giudizio *a quo*. E ciò alla luce del principio (affermato dalla Corte di cassazione a sezioni unite, con sentenza 7 novembre 2011, n. 15144) secondo il quale il mutamento della propria precedente interpretazione di una norma processuale da parte del giudice della nomofilachia, il quale porti a ritenere esistente, in danno di una parte del giudizio, una decadenza od una preclusione prima escluse, non può comportare una decadenza non esistente nella previgente giurisprudenza.

A parere dell'Avvocatura, tale principio, ispirato dall'esigenza di tutelare l'affidamento delle parti rispetto alle regole processuali, elaborato dalla giurisprudenza per impedire l'applicazione in *peius* di una nuova giurisprudenza nel senso di escluderne la retroattività, andrebbe, a fortiori, applicato per tutelare l'affidamento in una chiara disposizione di legge, quale, appunto, l'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e nella facoltà, in essa sancita, di produzione di documenti per la prima volta in appello.



Ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe dall'assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in un ambito - quello delle norme processuali - connotato da ampia discrezionalità del legislatore. Infatti, la questione impingerebbe nell'individuazione del momento del giudizio oltre il quale alle parti è impedito il deposito di documenti, frutto di una valutazione necessariamente rimessa alla discrezionalità del legislatore.

2.2.- Quanto al merito, L'Avvocatura deduce la manifesta infondatezza della questione.

Non sarebbe, infatti, ravvisabile alcuna disparità di trattamento tra le parti processuali, posto che la facoltà di produrre documenti prevista dalla norma censurata è attribuita ad entrambe.

Inoltre non potrebbe ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di consentire che un'attività probatoria rimasta preclusa nel giudizio di primo grado sia esperita in appello. Tanto avrebbe già affermato questa Corte, dichiarando manifestamente infondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost. per l'asserita intrinseca irragionevolezza della disciplina per cui, nel rito ordinario, scaduti i termini concessi ai sensi dell'art. 184 del codice di procedura civile, nuove produzioni documentali non sono più possibili in primo grado - se non ove ricorrano gli estremi della rimessione in termini ex art. 184-bis cod. proc. civ. - mentre sarebbero ammissibili in appello (è richiamata l'ordinanza n. 401 del 2000).

### *Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria regionale della Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), «sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma», il quale prevede che nel giudizio di appello «[è] fatta salva la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti».

1.1.- La disposizione violerebbe gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, 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, nonché «criteri di razionalità e [...] i principi generali dell'ordinamento».

Secondo il rimettente, la facoltà di produrre per la prima volta in appello documenti già nella disponibilità della parte nel grado anteriore genererebbe una disparità di trattamento tra le parti del giudizio.

Essa, inoltre, impedirebbe artatamente alla controparte la proposizione di motivi aggiunti in primo grado e quindi condurrebbe alla perdita, da parte di quest'ultima, di un grado di giudizio, con chiara compromissione del diritto consacrato nell'art. 24 Cost.

Sussisterebbe inoltre la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 della CEDU.

2.- In via preliminare, va affermata l'inammissibilità di quest'ultima censura per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Il rimettente si limita ad affermare che dalle argomentazioni sviluppate con riferimento agli altri parametri «discende altresì, quasi a mo' di corollario la non manifesta infondatezza della stessa questione di costituzionalità rispetto all'art. 117 co. 1 Cost. e, per esso, rispetto ai vincoli derivanti, a tacer d'altro, dall'art. 6 CEDU, che sancisce il diritto ad un processo equo».

2.1.- Conclusione analoga nel senso dell'inammissibilità vale per la censura basata sulla violazione di «criteri di razionalità» e non meglio precisati «principi generali dell'ordinamento».

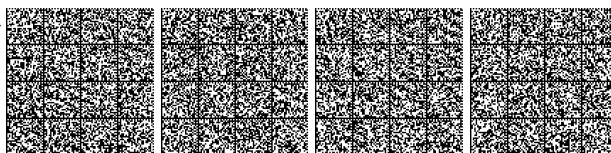
Manca infatti l'indicazione dei parametri costituzionali violati e, comunque, qualsiasi argomentazione a supporto della censura.

3.- Sempre in via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa erariale, una pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale non potrebbe mai produrre effetti nel giudizio *a quo*. E ciò alla luce del principio elaborato dalla Cassazione, secondo il quale va esclusa l'operatività della preclusione derivante dal nuovo indirizzo giurisprudenziale nei confronti della parte che abbia confidato nella consolidata precedente interpretazione di una norma processuale.

3.1.- Il ragionamento pone sullo stesso piano il mutamento di orientamento giurisprudenziale e la declaratoria di incostituzionalità di una norma e ne fa conseguire l'irretroattività delle pronunce di incostituzionalità aventi ad oggetto norme di carattere processuale. Ciò è in evidente contrasto con la fisionomia del controllo di costituzionalità, risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), caratterizzato dall'efficacia retroattiva delle pronunce di legittimità costituzionale e fisiologicamente destinato ad incidere sul giudizio principale.

4.- Nel merito, non è fondata la censura di disparità di trattamento tra le parti del giudizio, sostenuta sulla base del presunto «sbilanciamento a favore di quella facoltà a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore».



Sul punto è sufficiente rilevare che tale facoltà è riconosciuta ad entrambe le parti del giudizio, cosicché non sussistono le ragioni del lamentato «sbilanciamento».

5.- Ai fini dell'esame dell'altra censura, è opportuno premettere che questa Corte ha più volte chiarito che non esiste un principio costituzionale di necessaria uniformità tra i diversi tipi di processo (*ex plurimis* sentenze n. 165 e n. 18 del 2000, n. 82 del 1996; ordinanza n. 217 del 2000), e, più specificatamente, un principio di uniformità del processo tributario e di quello civile (tra le altre, ordinanze n. 316 del 2008, n. 303 del 2002, n. 330 e n. 329 del 2000, n. 8 del 1999).

Quanto alla disciplina dei singoli istituti processuali, è riconosciuta un'ampia discrezionalità del legislatore nella loro conformazione (*ex plurimis*, sentenze n. 94 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016), fermo restando, naturalmente, il limite della manifesta irragionevolezza di una disciplina che comporti un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 121 e n. 44 del 2016, n. 335 del 2004).

Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., questa Corte ha costantemente ritenuto che esso non impone l'assoluta uniformità dei modi e dei mezzi della tutela giurisdizionale: ciò che conta è che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (*ex plurimis*, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016; ordinanza n. 386 del 2004).

5.1.- Ebbene, nella specie non vi è una compressione dell'esercizio del diritto di difesa nei sensi indicati.

La previsione che un'attività probatoria, rimasta preclusa nel giudizio di primo grado, possa essere esperita in appello non è di per sé irragionevole, poiché «il regime delle preclusioni in tema di attività probatoria (come la produzione di un documento) mira a scongiurare che i tempi della sua effettuazione siano procrastinati per prolungare il giudizio, mentre la previsione della producibilità in secondo grado costituisce un temperamento disposto dal legislatore sulla base di una scelta discrezionale, come tale insindacabile» (ordinanza n. 401 del 2000).

5.2.- Non sussiste, infine, la dedotta violazione dell'art. 24 Cost. per la perdita di un grado di giudizio: è infatti giurisprudenza pacifica di questa Corte che la garanzia del doppio grado non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 243 del 2014; ordinanze n. 42 del 2014, n. 190 del 2013, n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003).

6.- Le argomentazioni svolte conducono ad una pronuncia di non fondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, «sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma», del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, 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, nonché ai «criteri di razionalità» e ai «principi generali dell'ordinamento», dalla Commissione tributaria regionale della Campania, con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, «sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma», del medesimo d.lgs. n. 546 del 1992, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dalla Commissione tributaria regionale della Campania, con la stessa ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

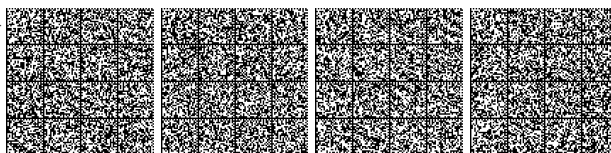
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 200

*Ordinanza 20 giugno - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Prelievo venatorio nei parchi naturali provinciali - Modalità di esercizio.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), art. 24, comma 1; art. 8, comma 1, della stessa legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), e dell'art. 8, comma 1, della stessa legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali ambiente (PAN - EPPAA) ed altra e la Provincia autonoma di Trento ed altra, con ordinanza del 16 gennaio 2015, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2015.

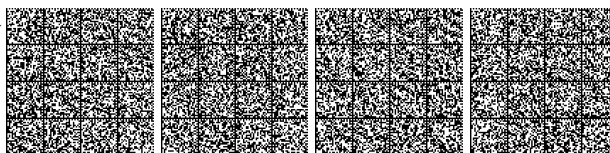
Visti gli atti di costituzione dell'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali ambiente (PAN - EPPAA) ed altra e della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Francesca Fegatelli per l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali ambiente (PAN - EPPAA) ed altra e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 gennaio 2015, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2015, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), e dell'art. 8, comma 1, della stessa legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che il Tribunale rimettente premette che l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali ambiente (PAN - EPPAA) e altra hanno proposto ricorso per l'annullamento della deliberazione del 16 aprile 2014, con cui il Comitato faunistico provinciale della Provincia autonoma di Trento ha approvato il testo definitivo delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia nella stagione 2014-2015;



che il giudice *a quo* lamenta, con riferimento alla prima questione sollevata, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto l'art. 24, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991, consentendo, in conformità alle consuetudini e tradizioni locali, l'esercizio della caccia congiuntamente in forma vagante e mediante appostamento fisso, si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in forza del quale l'attività venatoria deve essere praticata, in via esclusiva, solo in una delle seguenti forme: «*a*) vagante in zona Alpi; *b*) da appostamento fisso; *c*) nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata»;

che il giudice *a quo* lamenta, con riferimento alla seconda questione sollevata, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto l'art. 8, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2007, consentendo che nei parchi la caccia sia esercitata dagli aventi diritto nel rispetto della normativa provinciale in materia di fauna selvatica, delle previsioni del piano del parco e del piano faunistico provinciale, compatibilmente con la conservazione delle specie, si porrebbe in contrasto con l'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), secondo cui «[n]ei 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. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali 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 [...]»;

che, a sostegno della non manifesta infondatezza della prima questione, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento richiama la sentenza n. 278 del 2012 di questa Corte, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., l'art. 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), come sostituito dall'art. 2, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2011, n. 14 (Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio ed urbanistica), che consentiva nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano l'esercizio dell'attività venatoria, congiuntamente, sia in forma vagante che mediante appostamento fisso;

che, a sostegno della non manifesta infondatezza della seconda questione, il Tribunale rimettente evidenzia come le previsioni contenute nell'art. 8, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991 e nell'art. 44, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2007 non possano essere intese come livelli di tutela ambientale superiori a quelli fissati dalla normativa nazionale, che impone un divieto assoluto di caccia nei parchi;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che le prescrizioni tecniche contenute nel provvedimento impugnato costituiscono concreta applicazione delle norme provinciali censurate, per cui la loro eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale inciderebbe sulla legittimità della delibera impugnata e sul conseguente esito del ricorso, altrimenti da rigettare;

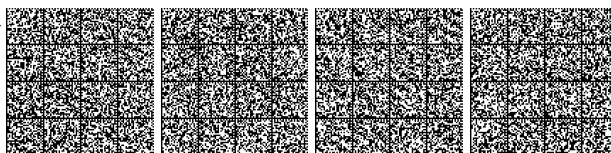
che, con atto depositato il 3 aprile 2015, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che le censure di illegittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che, con atto depositato in data 7 aprile 2015, si sono costituite in giudizio l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali e ambiente (PAN - EPPAA) e altra, chiedendo l'accoglimento delle proposte censure di illegittimità costituzionale;

che, in data 2 novembre 2016, sia la Provincia autonoma di Trento che l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali e ambiente (PAN - EPPAA) e altra, hanno depositato ulteriori memorie difensive, ribadendo e precisando le precedenti conclusioni;

che, in data 29 maggio 2017, la Provincia autonoma di Trento ha depositato ulteriore memoria, in cui richiamando integralmente le proprie precedenti conclusioni, ha evidenziato l'avvenuta approvazione ed entrata in vigore del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio).

Considerato che il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), e dell'art. 8, comma 1, della stessa legge prov. Trento n. 24 del 1991, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette), in riferimento



all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, per la ritenuta violazione, rispettivamente, del principio cosiddetto della caccia di specializzazione, stabilito dall'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e del divieto di caccia nei parchi sancito dall'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette);

che, nelle more del giudizio dinanzi a questa Corte, è stato emanato il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio);

che tale decreto, all'art. 1, stabilisce che: «1. Dopo il secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 279 del 1974 sono aggiunti i seguenti:

“Tenuto conto del regime riservistico, nel territorio provinciale non è necessario l'esercizio dell'opzione per una delle forme di caccia previste dalla normativa nazionale.

La legge provinciale prevede che il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili avvenga sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, sentito il parere dell'osservatorio faunistico provinciale, anche al di fuori dei periodi e degli orari stabiliti dalla normativa statale.

La legge provinciale, nelle zone da essa previste, disciplina le condizioni, le modalità e le procedure con le quali può essere consentita ed esercitata l'attività venatoria all'interno dei parchi naturali istituiti dalla Provincia, in conformità alle vigenti direttive dell'Unione europea e alle convenzioni internazionali, tenendo conto del regime riservistico.”»;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione il quadro normativo di riferimento ha subito considerevoli modifiche in conseguenza dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 239 del 2016;

che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questi proceda ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio, ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata (tra le tante, ordinanza n. 378 del 2008);

che, pertanto, a fronte di tale *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

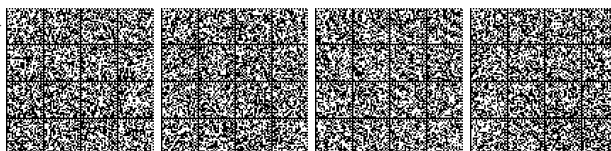
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 201

## Ordinanza 4 - 14 luglio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di agricoltura (disciplina del riconoscimento e dell'organizzazione delle c.d. "organizzazioni dei produttori agricoli"; aiuti alle società cooperative, alla ricerca e agli allevatori; divieto di coltivazione di piante transgeniche; divieto di somministrazione di OGM nei servizi di ristorazione collettiva gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati; incentivazione degli ammendanti compostati e/o letame; contributi a carico di non residenti per il rilascio di autorizzazioni alla raccolta di funghi).**

- Legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura), artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 48; 64 comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 48; 64 comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127 della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2015.

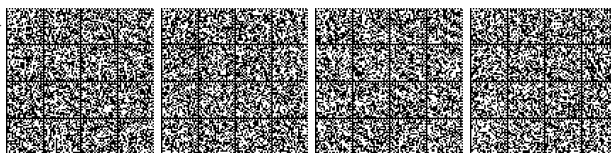
Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Umbria.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 12-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 (reg. ric. n. 66 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 48; 64, comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127 della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura);

che le censure del Presidente del Consiglio dei ministri riguardano numerose disposizioni della legge regionale impugnata, in buona parte già contenute in precedenti leggi regionali e successivamente riprodotte nel "testo unico regionale", approvato ai sensi dell'art. 40 dello statuto della Regione Umbria con un procedimento semplificato;





che tali disposizioni, a detta dell'Avvocatura Generale dello Stato, sarebbero comunque soggette al controllo di legittimità svolto dal Governo ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost., sia alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, sia perché, come da costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di precedenti norme analoghe «non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 139 del 2013);

che, nel dettaglio, l'art. 15, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, che disciplina le modalità di riconoscimento delle «organizzazioni dei produttori agricoli», attribuendo alla Giunta regionale il compito di stabilire i requisiti per il riconoscimento delle citate organizzazioni, violerebbe gli artt. 5 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., poiché si porrebbe in contrasto con gli artt. 152, paragrafo 1, lettera *a*), e 154, paragrafo 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante «Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio», e con l'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, recante «Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *e*), della L. 7 marzo 2003, n. 38», prevedendo modalità di riconoscimento in contrasto con i requisiti e le procedure indicate dalla normativa europea e nazionale;

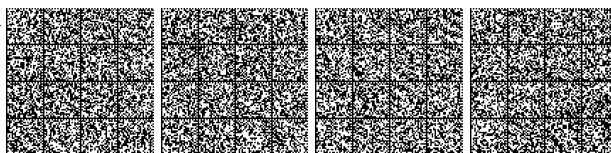
che, inoltre, l'art. 15, comma 1, lettera *e*) della legge regionale impugnata, attribuendo alla Giunta regionale il compito di disciplinare, sempre riguardo alle «organizzazioni dei produttori agricoli», il «controllo e la vigilanza sul mantenimento dei requisiti nonché delle cause di decadenza e revoca e delle relative sanzioni», si porrebbe in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 102 del 2005, ove si prevede che spetti al Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, definire le modalità per il controllo e per la vigilanza delle organizzazioni dei produttori al fine di accertare il rispetto dei requisiti per il riconoscimento, nonché le modalità per la revoca del riconoscimento, con violazione degli artt. 5 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.;

che l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, prevedendo aiuti economici all'avviamento rivolti ad una pluralità di iniziative, tra le quali la «costituzione di nuove società cooperative con priorità per quelle costituite da giovani agricoltori di età non superiore ad anni quaranta», violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché contrasterebbe con l'art. 19, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, «che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006», che prevede la possibilità per gli Stati di concedere aiuti all'avviamento purché destinati ad «associazioni od organizzazioni di produttori ufficialmente riconosciute dall'autorità competente dello Stato membro interessato sulla base della presentazione di un piano aziendale», non quindi alle sole società cooperative;

che l'art. 10, comma 1, lettera *b*) della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, stabilendo la possibilità per la Regione di attribuire un contributo pubblico agli investimenti realizzati dalle sole «cooperative per la conduzione di terreni», determinerebbe un effetto distorsivo della libera concorrenza, in contrasto con l'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, con conseguente lesione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost.;

che l'art. 20, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, statuendo che, in materia di agricoltura, la Regione favorisce l'offerta di ricerca e a tal fine concede finanziamenti anche per «la diffusione dei risultati della ricerca», prevederebbe un autonomo finanziamento alla diffusione dei risultati dell'attività di ricerca, in contrasto con l'art. 31, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 702/2014, da cui si evincerebbe, invece, che il finanziamento ricevuto per lo svolgimento dell'attività di ricerca debba coprire anche la diffusione via internet dei relativi risultati;

che sarebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., pure dall'art. 43, comma 1, della legge regionale impugnata, che dispone il divieto di coltivazione in pieno campo, anche a fini sperimentali, su tutto il territorio regionale, di piante geneticamente modificate, poiché la direttiva (UE) n. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che «modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio», precluderebbe ad una Regione di poter escludere dal territorio regionale la coltivazione di organismi geneticamente modificati utilizzando un provvedimento normativo che non sia coerente con lo specifico procedimento previsto dalla stessa direttiva, che prevede un imprescindibile coinvolgimento della Commissione europea;



che anche l'art. 46 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, che detta norme in tema di ricerche agrarie, contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., perché non conforme alla vigente normativa europea in materia di coesistenza tra coltivazioni di OGM e quelle convenzionali e biologiche, tenuto conto, in particolare, che l'autorità nazionale competente per quanto riguarda le autorizzazioni all'emissione deliberata nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio, ovvero per scopi sperimentali, è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo la procedura prevista dal Titolo II del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati), mentre il Ministero della salute è l'autorità nazionale competente per quanto riguarda l'impiego confinato di microorganismi geneticamente modificati ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206 (Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati);

che l'art. 48 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015 - che prevede il divieto di somministrazione di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati nei servizi di ristorazione collettiva di asili, scuole, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati, facendo carico al gestore del servizio sulla base di dichiarazione del fornitore, di verificare l'assenza di OGM o di derivati da OGM negli alimenti somministrati - sarebbe altresì illegittimo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, «relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati», che farebbe escludere la potestà della Regione di vietare la somministrazione di prodotti contenenti OGM, il cui uso sia stato consentito da un'autorizzazione europea;

che l'art. 64, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata, che prevede contributi economici per l'acquisto e l'uso di ammendanti compostati e/o letame sino ad un massimo di ottanta euro per ettaro per anno, per un periodo di cinque anni, sarebbe altresì illegittimo per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., contrastando con l'art. 107, paragrafo 3, lettera *c*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ove si stabilisce che possono considerarsi compatibili con il mercato interno, tra gli altri, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, ma non gli aiuti per le cosiddette spese di funzionamento, tra le quali rientrerebbero le spese per l'utilizzo di ammendanti al terreno agricolo;

che, riguardo all'art. 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*), in combinato disposto con l'art. 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*) ed *e*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, ove si stabilisce che, in caso di epidemia della cosiddetta blue-tongue, la Regione possa erogare aiuti agli allevatori anche al fine di coprire taluni danni, quali la morte, gli aborti tardivi, la riduzione della natalità e la riduzione della produzione latte, derivanti non dalla malattia in sé, ma dalla vaccinazione obbligatoriamente imposta come conseguenza del diffondersi della stessa epidemia, l'Avvocatura Generale dello Stato rileva che tali disposizioni contrasterebbero con il regolamento (UE) n. 702/2014 il quale, all'art. 26, paragrafi 7 e 8, dispone l'ammissibilità di aiuti pubblici solo qualora diretti a finanziare i costi direttamente connessi alle epizootie, compresa l'esecuzione delle vaccinazioni, ma non i costi volti a compensare i danni che sono conseguenza non della malattia in sé, ma della vaccinazione stessa, violando, dunque, l'art. 117, primo comma, Cost.;

che anche l'art. 83, comma 1, lettera *c*) della legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché, riguardo alla misura degli aiuti in caso di epidemia della blue-tongue, dispone che, nel caso di costi connessi allo smaltimento delle carcasse, l'indennizzo possa essere concesso «nella misura dell'ottanta per cento della spesa effettivamente sostenuta», in contrasto con l'art. 27, comma 1, lettera *c*), del regolamento (UE) n. 702 del 2014, il quale statuisce che gli aiuti per la distruzione dei capi morti non possono eccedere il 75 per cento dei costi sostenuti;

che la difesa statale eccepisce, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., da parte dell'art. 95, comma 2, della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, il quale, relativamente agli aiuti concessi in materia di apicoltura, riconosce un contributo pubblico, fino al cinquanta per cento della spesa ammissibile, per gli investimenti immobiliari e mobiliari, in contrasto con l'articolo 14, paragrafo 9, lettera *d*), del regolamento (UE) n. 702/2014 che, per la categoria di Regioni tra cui rientrerebbe l'Umbria, stabilisce un aiuto d'intensità limitata al quaranta per cento dell'importo dei costi ammissibili;

che, da ultimo, l'art. 127 della legge regionale impugnata, prevedendo, per i cittadini non residenti nel territorio regionale, il pagamento di un contributo di euro 50,00, dovuto per le spese sostenute dalla Regione nell'esercizio delle sue funzioni autorizzatorie concernenti la raccolta dei funghi, violerebbe l'art. 3 Cost., poiché la circostanza che il pagamento di tale contributo sia imposto esclusivamente ai cittadini non residenti nel territorio della Regione Umbria determinerebbe effetti discriminatori nei confronti di tali contribuenti;



che, con atto depositato in cancelleria il 22 luglio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Umbria, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, limitando le difese scritte solo alle questioni relative agli artt. 10, comma 1, lettera *b*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 48 e 64, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Umbria 4 maggio 2016, n. 6, recante «Modifiche ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura)», ha abrogato o modificato, adeguandole ai rilievi proposti nel ricorso, numerose disposizioni impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che, pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base delle delibere del 28 luglio 2016 e del 16 giugno 2017 del Consiglio dei ministri, con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 22 settembre 2016 e il 27 giugno 2017, ha parzialmente rinunciato al ricorso, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 64, comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015;

che la Regione Umbria, sulla base delle deliberazioni della Giunta regionale del 3 novembre 2016 e del 3 luglio 2017, con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 30 novembre 2016 e il 4 luglio 2017, ha formalmente accettato entrambe le rinunzie parziali;

Considerato che il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 48; 64, comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127 della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura);

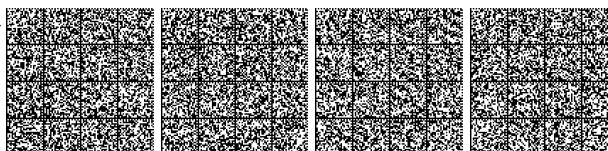
che il Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto che la successiva legge della Regione Umbria 4 maggio 2016, n. 6, recante «Modifiche ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura)», ha abrogato o modificato, adeguandole ai rilievi proposti nel ricorso, numerose disposizioni impuginate, con due successivi atti, depositati in cancelleria rispettivamente il 22 settembre 2016 e il 27 giugno 2017, sulla base delle delibere del 28 luglio 2016 e del 16 giugno 2017 del Consiglio dei ministri, ha parzialmente rinunciato al ricorso, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 9, comma 1, lettera *a*); 10, comma 1, lettera *b*); 15, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 20, comma 1, lettera *d*); 43, comma 1; 46; 64, comma 1, lettera *a*); 81, comma 3, lettere *a*), *b*), *f*) e *g*); 83, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*); 95, comma 2, e 127 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015;

che la Regione Umbria ha formalmente accettato entrambe le rinunzie parziali, con atti depositati in cancelleria rispettivamente il 30 novembre 2016 e il 4 luglio 2017, sulla base delle deliberazioni della Giunta regionale del 3 novembre 2016 e del 3 luglio 2017;

che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia alla impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 del 2017, n. 49 del 2017, n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016);

che, per quanto concerne la residua questione, sebbene l'impugnato art. 48 della legge reg. n. 12 del 2015, approvato ai sensi dell'art. 40 dello statuto della Regione Umbria, riproduca quanto già previsto dall'art. 8 della legge della Regione Umbria 20 agosto 2001, n. 21 (Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici), appare indiscutibile la sua autonoma impugnabilità innanzi alla Corte costituzionale (sentenza n. 378 del 2004, punto 7 del Considerato in diritto);

che, secondo la difesa statale, tale disposizione - prevedendo nei servizi di ristorazione collettiva di asili, scuole, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati, il divieto di somministrazione di prodotti contenenti OGM, facendo carico al gestore del servizio sulla base di dichiarazione del fornitore, di verificare l'assenza di OGM o di derivati da OGM negli alimenti somministrati - violerebbe l'art 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, «relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati», in base al quale sarebbe esclusa, per la Regione, la possibilità di vietare a livello regionale la somministrazione di prodotti contenenti OGM, il cui uso sia stato consentito da un'autorizzazione europea;



che, tuttavia, la difesa statale si limita a censurare la disposizione regionale in quanto contrastante con l'intero regolamento (CE) n. 1829/2003, senza indicare puntualmente le norme interposte che sarebbero violate e senza addurre alcuna argomentazione riguardo all'illegittimità del divieto posto dalla disposizione regionale impugnata;

che, come da questa Corte più volte chiarito, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione (tra tutte, sentenza n. 63 del 2016), poiché, altrimenti, non sarebbe possibile individuare correttamente i termini della questione di costituzionalità (*ex multis*, sentenze n. 311 del 2013 e n. 199 del 2012);

che, pertanto, è pacificamente esclusa l'ammissibilità delle questioni nelle quali non siano specificate le norme interposte violate, lesive del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., recanti un mero rinvio all'intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario (sentenze n. 156 e n. 63 del 2016, n. 311 del 2013, n. 199 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 51 del 2006);

che, in definitiva, la censura formulata dalla difesa statale, per effetto della non corretta indicazione del parametro interposto violato, si risolve nell'apodittica affermazione di un presunto divieto normativo non chiaramente individuabile, presentandosi così generica e carente di motivazione e rendendo di fatto impossibile lo scrutinio della questione;

che, quindi, la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 48 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015 risulta manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera a); 10, comma 1, lettera b); 15, comma 1, lettere a) ed e); 20, comma 1, lettera d); 43, comma 1; 46; 64, comma 1, lettera a); 81, comma 3, lettere a), b), f) e g); 83, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e); 95, comma 2, e 127 della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, «relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati», con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

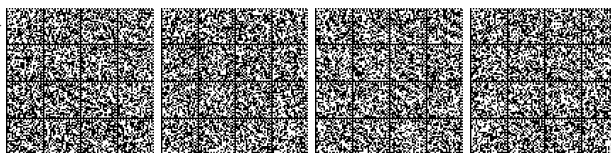
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 202

*Ordinanza 4 - 14 luglio 2017*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma - Procedimento per il conferimento del titolo concessorio unico.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), artt. 3, comma 12, e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito degli artt. 3, comma 12, e 17 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 6-17 luglio 2015, depositato in cancelleria il 17 luglio 2015 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra enti 2015.

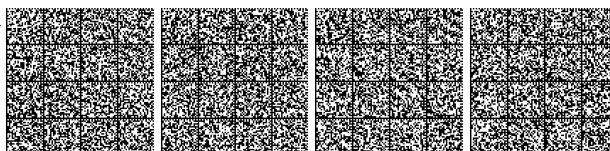
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 6 luglio 2015, depositato il 17 luglio 2015 ed iscritto al reg. confl. enti n. 7 del 2015, la Regione Puglia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli articoli 3, comma 12, e 17 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 6 maggio 2015, n. 103, in quanto lesivi delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio»;

che, secondo la ricorrente, i citati artt. 3, comma 12, e 17 del decreto ministeriale - prevedendo, rispettivamente, che l'intesa relativa al rilascio del titolo concessorio unico venga raggiunta in sede di conferenza di servizi anziché a valle della stessa e che l'eventuale stallo al riguardo possa essere superato mediante il ricorso alle modalità previste dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo



per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - sarebbero lesivi delle attribuzioni regionali garantite dai parametri evocati, in quanto i criteri a presidio dell'attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie imporrebbero che l'intesa venga conseguita attraverso la reiterazione delle trattative ad essa finalizzate in un contesto di pariteticità tra le parti, con devoluzione della decisione ad un organo terzo da esse nominato;

che invece, secondo la ricorrente, nella fattispecie il mancato raggiungimento dell'intesa risulterebbe superabile attraverso un atto unilaterale dello Stato, vale a dire la deliberazione del Consiglio dei ministri a cui il Presidente della Regione o della Provincia autonoma è solo chiamato a partecipare;

che, ad avviso della Regione, gli artt. 3, comma 12, e 17 del decreto censurato violerebbero altresì l'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto disciplinerebbero con norme regolamentari le procedure di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa che, viceversa, secondo lo statuto costituzionale della chiamata in sussidiarietà, potrebbero essere disciplinate solo dalla legge;

che, pertanto, la ricorrente conclude nel senso che venga dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare gli artt. 3, comma 12 - limitatamente alla locuzione «e il rilascio dell'intesa di cui al comma 6» - e 17 del decreto gravato, con conseguente annullamento dello stesso *in parte qua*;

che con atto depositato l'11 agosto 2015 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato;

che, anzitutto, il resistente nega che il decreto impugnato consenta il rilascio di titoli concessori unici o la conversione di quelli precedenti prima dell'adozione del piano delle aree, costituendo, pertanto, puntuale attuazione dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014;

che, conseguentemente, esso non realizzerebbe un'autonoma lesione delle prerogative regionali, con conseguente inammissibilità del conflitto;

che peraltro, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il coinvolgimento regionale nel rilascio dei titoli minerari sarebbe assicurato dall'art. 3, commi 2 e 14, del decreto ministeriale, per quanto riguarda le attività sulla terraferma, onde, comunque, l'infondatezza del conflitto;

che, in prossimità dell'udienza, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative;

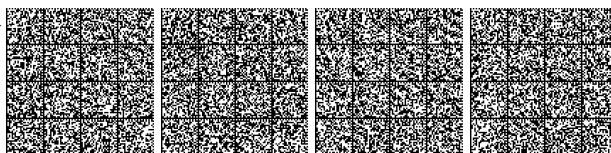
che, nelle more del giudizio, è sopravvenuta la sostituzione, con contestuale abrogazione, del decreto impugnato ad opera del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale).

Considerato che, con la sentenza n. 170 del 2017 - dopo aver escluso la possibilità di estendere al sopravvenuto decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) le censure rivolte all'impugnato decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) - questa Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dello sviluppo economico adottare quest'ultimo decreto senza adeguato coinvolgimento delle Regioni;

che, per l'effetto, il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 è stato annullato;

che, pertanto, il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia in relazione agli articoli 3, comma 12, e 17 del citato decreto ministeriale è inammissibile (ordinanza n. 248 del 1988);

che l'istanza di sospensione del decreto impugnato rimane assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli articoli 3, comma 12, e 17 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170202

N. 203

*Ordinanza 4 - 14 luglio 2017*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

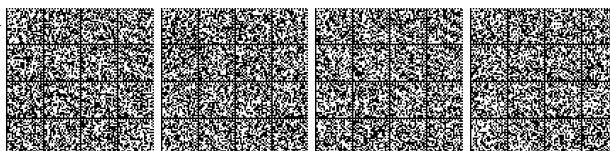
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 3 luglio 2015, depositato in cancelleria il 23 luglio 2015 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico;  
udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Ministro dello sviluppo economico.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 3 luglio 2015, depositato il 23 luglio 2015 ed iscritto al reg. confl. enti n. 8 del 2015, la Regione Basilicata ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 6 maggio 2015, n. 103, in quanto lesivo del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione;

che, secondo la ricorrente, il decreto ministeriale permetterebbe il rilascio di titoli concessori unici a chi non sia già munito di altro titolo minerario o abbia già avviato il procedimento per ottenerlo, mentre l'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - di cui il decreto impugnato è attuativo, tanto consentirebbe solo a seguito dell'adozione del piano delle aree, subordinata all'intesa con la Conferenza unificata (comma 1-bis, come sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», successivamente abrogato dall'art. 1, comma 240, lettera b) della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»);

che, in mancanza di detto piano, quanto disposto dal decreto ministeriale in ordine al rilascio di nuovi titoli concessori unici sacrificerebbe le prerogative che la Regione potrebbe far valere in sede di Conferenza unificata;

che, inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 12, del decreto impugnato, l'intesa prevista dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014 per il riconoscimento del titolo concessorio unico verrebbe acquisita in sede di conferenza di servizi - in tal modo confondendosi con il parere o con il nulla osta, nonostante la natura politica e non tecnica - e senza i crismi che la devono connotare alla stregua della giurisprudenza costituzionale in tema di attrazione in sussidiarietà, fattispecie integrata nel caso in esame;

che, pertanto, la ricorrente conclude nel senso che venga dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, disporre il rilascio del titolo concessorio unico senza il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa;

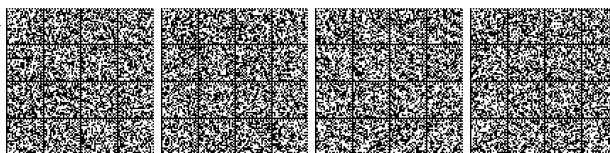
che con atto depositato l'11 agosto 2015 si sono costituiti in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dello sviluppo economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato;

che, anzitutto, i resistenti negano che il decreto impugnato consenta il rilascio di titoli concessori unici o la conversione di quelli precedenti prima dell'adozione del piano delle aree, costituendo, pertanto, puntuale attuazione dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014;

che, conseguentemente, esso non realizzerebbe un'autonoma lesione delle prerogative regionali, con conseguente inammissibilità del conflitto;

che peraltro, secondo i resistenti, anche a condividere l'assunto della ricorrente, il coinvolgimento regionale nel rilascio dei titoli minerari sarebbe assicurato dall'art. 3, commi 2 e 14, del decreto ministeriale, per quanto riguarda le attività sulla terraferma, onde, comunque, l'infondatezza del conflitto;

che, in prossimità dell'udienza, i resistenti hanno depositato una memoria illustrativa;





che, nelle more del giudizio, è sopravvenuta la sostituzione, con contestuale abrogazione, del decreto impugnato ad opera del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale).

Considerato che, con la sentenza n. 170 del 2017 - dopo aver escluso la legittimazione passiva del Ministro dello sviluppo economico nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle Regioni, nonché la possibilità di estendere al sopravvenuto decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) le censure rivolte all'impugnato decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) - questa Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dello sviluppo economico adottare quest'ultimo decreto senza adeguato coinvolgimento delle Regioni;

che, per l'effetto, il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 è stato annullato;

che, pertanto, il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Basilicata in relazione al citato decreto ministeriale è inammissibile (ordinanza n. 248 del 1988).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione Basilicata nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

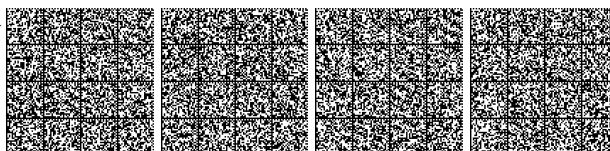
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 204

*Ordinanza 5 - 14 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di impiego pubblico (organizzazione del servizio socio-sanitario regionale; concorsi per assunzione a tempo indeterminato di personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo; avvalimento temporaneo di forme di lavoro flessibile) e di zootecnia (produzione di alimenti).**

— Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n.16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), artt. 4, commi 4, 5 e 6, 5, comma 1, e 6, commi 1, 2 e 4.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

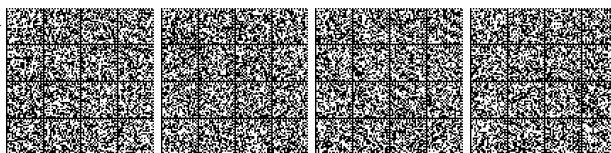
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 4, 5 e 6, 5, comma 1, e 6, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n.16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28-30 settembre 2016, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;  
udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 4 ottobre 2016 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, commi 4, 5 e 6, 5, comma 1, e 6, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n. 16 (Disposizioni collegate alla legge regionale di variazione del bilancio di previsione per il triennio 2016/2018), per violazione degli artt. 32 e 117, commi primo, secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo della Costituzione;

che l'art. 4, comma 4, della legge regionale in esame stabilisce (nel testo vigente al momento del ricorso) che «[l]'Azienda regionale sanitaria USL della Valle d'Aosta (Azienda *USL*) può indire, entro il 30 aprile 2017, e concludere, entro il 30 aprile 2018, procedure concorsuali dirette all'assunzione di personale medico, tecnico professionale, infermieristico e amministrativo, necessario a far fronte alle esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni effettuate nel piano di fabbisogno del personale, con particolare riferimento a quelle finalizzate alla riduzione del numero dei contratti di lavoro a tempo determinato o di altra tipologia di lavoro flessibile»;

che il comma 5 del medesimo articolo aggiunge che «[n]ell'ambito delle procedure concorsuali di cui al comma 4, l'Azienda USL può riservare i posti disponibili, nella misura massima del 50 per cento, al personale medico, tecnico-professionale, infermieristico e amministrativo in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge che abbia



maturato con l'Azienda medesima, alla data di pubblicazione del bando, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile, compresa la somministrazione di lavoro»;

che, infine, il comma 6 stabilisce che «[n]elle more della conclusione delle procedure concorsuali di cui al comma 4, l'Azienda USL è autorizzata a continuare ad avvalersi di forme di lavoro flessibile, senza nuovi o maggiori oneri, fino all'espletamento delle corrispondenti procedure concorsuali e comunque non oltre il termine massimo del 30 aprile 2018»;

che tali norme sono censurate perché, eccedendo le competenze regionali indicate nell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., rientrando nella materia «ordinamento civile», e comunque, anche a volerle ricondurre alla materia «tutela della salute», si porrebbero in contrasto con l'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)», con la conseguenza che sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.;

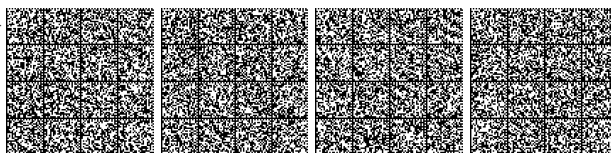
che l'art. 5 della legge impugnata contiene «Disposizioni in favore della zootecnia» e al comma 1 dispone quanto segue: «[n]el periodo precedente l'ascesa agli alpeggi e nel periodo successivo alla demonticazione dagli alpeggi e in presenza di limitate quantità di latte, la trasformazione del latte crudo proveniente dagli animali dell'azienda per la produzione di formaggi a maturazione superiore a sessanta giorni, da destinare alla vendita diretta al consumatore finale e in ambito locale, può avvenire in un'area all'interno della struttura abitativa, anche non delimitata fisicamente, in cui si svolgono esclusivamente le operazioni di lavorazione del latte, nel rispetto dei requisiti minimi di cui ai regolamenti (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, e n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, previa presentazione di segnalazione certificata di inizio attività allo sportello unico degli enti locali competente per territorio»;

che, nel prevedere l'utilizzo di «un'area all'interno della struttura abitativa, anche non delimitata fisicamente», per la trasformazione del latte crudo degli animali dell'azienda in formaggi al fine della vendita diretta al consumatore finale, la disposizione si porrebbe in contrasto con gli obblighi previsti dai regolamenti (CE) 29 aprile 2004, n. 852 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari), e 29 aprile 2004, n. 853 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale), con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, in base all'allegato II, capitolo II del regolamento n. 852 del 2004, nonché all'allegato III, sezione IX, capitolo II del regolamento n. 853 del 2004, i locali destinati alla preparazione, lavorazione o trasformazione di prodotti alimentari in generale, e nello specifico del latte crudo, «devono avere specifici requisiti che non sono compatibili con la destinazione di uno spazio all'interno dell'abitazione»;

che l'art. 6, comma 1, della legge regionale in esame dispone quanto segue: «[è] consentita la macellazione a domicilio delle specie suine, ovi-caprine, ad eccezione degli animali da sottoporre a test per encefalopatia spongiforme trasmissibile (TSE), e delle specie bovine di età inferiore a dodici mesi, purché appartenenti ad aziende in possesso di qualifica sanitaria di ufficialmente indenne per TBC, BRC e LBE, previa autorizzazione sanitaria ai sensi dell'art. 3 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298 (Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni), e comunque entro il limite massimo annuale per nucleo familiare di 1 bovino, 2 suini grassi, 2 pecore o capre, 5 agnelli o capretti. In assenza di sintomi sospetti di malattie infettive e di malattie trasmissibili all'uomo, la visita ante mortem può non avere luogo. La macellazione a domicilio è autorizzata nel rispetto dei requisiti igienico-sanitari minimi e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, assicurando il corretto smaltimento dei sottoprodotti di origine animale»;

che la disposizione - nel prevedere la possibilità di ammettere al consumo carni di animali non sottoposti a visita ante mortem da parte del veterinario - introdurrebbe elementi di rischio sanitario, contrastando con l'art. 32 Cost. e con l'art. 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 854 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano), secondo il quale l'ispezione ante mortem da parte del veterinario costituirebbe un accertamento imprescindibile per tutelare la salute del consumatore;

che l'art. 6, comma 2, della legge regionale in esame prevede che «[l]e carni ottenute dalle macellazioni domiciliari possono essere destinate esclusivamente al consumo nell'ambito familiare, previa visita post mortem favorevole, esame negativo per la ricerca delle trichine nei suini e apposizione di bollatura sanitaria specifica da parte del veterinario ufficiale, e non possono essere commercializzate né somministrate al pubblico. La Giunta regionale stabilisce, con propria deliberazione, la tariffa da richiedere all'utenza per la prestazione della visita sanitaria»;



che tale disposizione, nel prevedere che il veterinario ufficiale proceda ad apporre la bollatura sanitaria per carni ottenute dalle macellazioni domiciliari destinate al consumo privato, sarebbe in contrasto con l'art. 5, paragrafo 1, del regolamento CE n. 854 del 2004, che consente lo svolgimento dell'attività del veterinario ufficiale solo nei luoghi ivi indicati e cioè «nei macelli che commercializzano carni fresche, nei centri di lavorazione della selvaggina e nei laboratori di sezionamento»;

che, inoltre, la norma in questione contrasterebbe con l'allegato I, sezione I, capo III del regolamento CE n. 854 del 2004 che, nel disciplinare la bollatura sanitaria per le carni destinate alla commercializzazione, prevede - tra l'altro - che la bollatura sia preceduta da ispezione ante mortem e post mortem. Dunque, le disposizioni contenute nell'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale in esame si porrebbero in contrasto con il diritto europeo, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.;

che l'art. 6, comma 4, della stessa legge regionale dispone che «[i] residui di macellazione, i cadaveri e le carcasse degli animali, nonché i materiali da essi derivanti, non idonei al consumo umano ai sensi delle disposizioni vigenti e provenienti direttamente dall'azienda agricola, possono essere trasportati dall'imprenditore agricolo sui mezzi di trasporto appartenenti all'azienda, senza ulteriori oneri autorizzativi, al più vicino impianto autorizzato ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale), a condizione che il trasporto avvenga in modo tale da evitare la fuoriuscita e la dispersione di liquidi organici dal mezzo di trasporto stesso»;

che, limitandosi a stabilire che il trasporto debba avvenire in modo tale da evitare la fuoriuscita di liquidi organici e senza individuare il tipo di materiale che deve essere utilizzato per il trasporto, la previsione consente il trasporto con mezzi agricoli di cadaveri, carcasse di animali, residui di macellazione e altri materiali da essa derivanti «senza ulteriori oneri autorizzativi», e in tal modo violerebbe il principio di leale collaborazione per contrasto con l'art. 5, comma 11, dell'accordo stipulato il 7 febbraio 2013 in Conferenza Unificata, accordo che sottoporrebbe l'azienda all'obbligo della comunicazione dei veicoli e dei contenitori utilizzati;

che la norma regionale sarebbe inoltre in contrasto con l'allegato VIII del regolamento (UE) n. 142/2011 della Commissione, del 25 febbraio 2011, recante «disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della direttiva 97/78/CE del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera», in base al quale «i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati sono raccolti e trasportati in imballaggi sigillati nuovi oppure in contenitori o veicoli coperti a tenuta stagna»: precauzione che il legislatore regionale non avrebbe previsto, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.;

che, infine, l'art. 6, comma 4, violerebbe gli artt. 185, comma 2, lettera b), e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto determinerebbe un'illegittima esclusione degli scarti animali dalla disciplina statale relativa al trasporto dei rifiuti, mentre il codice dell'ambiente sottrarrebbe gli scarti animali all'applicazione della normativa in materia di rifiuti solo se essi sono qualificabili come sottoprodotti: di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che si è costituita nel giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con atto depositato il 25 ottobre 2016;

che, in relazione all'art. 4, essa eccepisce l'inammissibilità della questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché non si comprenderebbe «per quale motivo la disposizione regionale inciderebbe sulla competenza statale in materia di “ordinamento civile”»; inoltre, il ricorso statale non avrebbe spiegato perché occorre considerare come parametro il Titolo V della Costituzione invece dello statuto speciale;

che, nel merito, la Regione osserva che la norma statale invocata non rientrerebbe nell'«ordinamento civile» ma nella materia del «coordinamento della finanza pubblica»: in questa prospettiva, la questione sarebbe infondata perché, secondo la giurisprudenza costituzionale, lo Stato non ha titolo a dettare norme di coordinamento finanziario in relazione alla sanità delle regioni speciali che, come la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, finanziano la spesa sanitaria con proprie risorse;

che, quanto alla censura relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., essa sarebbe inammissibile per genericità e comunque infondata nel merito, perché la Regione potrebbe derogare in *melius* la disciplina statale, garantendo maggiori risorse di personale all'azienda sanitaria;

che, in relazione all'art. 5, la Regione afferma l'infondatezza della censura perché, da un lato, la norma regionale sarebbe espressione della potestà legislativa regionale in materia di zootecnia, dall'altro le norme europee invocate non sarebbero pertinenti;





che, in relazione all'art. 6, commi 1 e 2, la Regione eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della censura in quanto il ricorrente lamenta solo la violazione dell'art. 117 Cost., senza considerare lo Statuto speciale, e la questione sarebbe comunque infondata nel merito perché le norme europee invocate sarebbero inconferenti, riguardando la macellazione di carni destinate alla commercializzazione, non la macellazione a domicilio destinata al consumo domestico dell'allevatore;

che, in relazione all'art. 6, comma 4, la Regione osserva che la censura si fonderebbe su un'erronea interpretazione: la norma regionale riguarderebbe infatti lo smaltimento dei sottoprodotti derivanti dalle macellazioni domiciliari e dunque sarebbe conforme all'art. 23, par. 4, del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante «norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)»; essa non intenderebbe escludere l'applicazione della normativa statale in materia di rifiuti, qualora gli scarti animali siano da considerare rifiuti, e non contraddirebbe l'accordo concluso il 7 febbraio 2013 in sede di Conferenza unificata.

Considerato che, con atto notificato alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e depositato il 29 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 17 marzo 2017, ha rinunciato in toto al ricorso, in quanto l'art. 15 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 dicembre 2016, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2017/2019). Modificazioni di leggi regionali», ha modificato le disposizioni impugnate, consentendo di superare le ragioni del ricorso;

che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha accettato la rinuncia con atto depositato il 3 maggio 2017;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

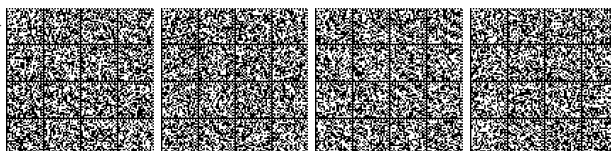
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 205

*Sentenza 21 giugno - 17 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità sull'aggravante della recidiva reiterata.**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

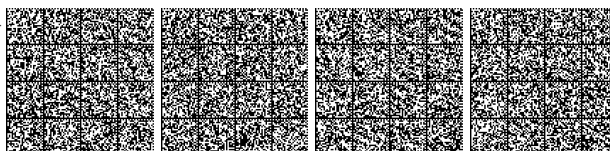
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dalla Corte d'appello di Ancona, nel procedimento penale a carico di C.P. C. G., con ordinanza del 29 febbraio 2016, iscritta al n. 127 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza del 29 febbraio 2016 (r.o. n. 127 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.



La Corte rimettente riferisce che l'imputato era stato condannato dal Tribunale di Urbino, per il reato di bancarotta fraudolenta documentale, alla pena di due anni di reclusione, con le pene accessorie di cui all'art. 216, quarto comma, del r.d. n. 267 del 1942, per avere, in qualità di rappresentante legale della Colombo srl, indicato una giacenza di cassa inesistente, e non aver riportato in contabilità le somme prelevate per il proprio sostentamento.

Il giudice di primo grado, «in considerazione del modestissimo/inesistente pregiudizio economico arrecato ai debitori, della modestissima dimensione dell'impresa e del ridottissimo movimento degli affari, [aveva riconosciuto] all'imputato l'attenuante ad effetto speciale prevista dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 219, u.c. e, concesse le attenuanti generiche equivalenti alla contestata recidiva reiterata», aveva poi ridotto la pena per effetto dell'attenuante speciale.

Avverso la sentenza del Tribunale di Urbino il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Ancona aveva proposto ricorso immediato per cassazione lamentando la violazione dell'art. 69 cod. pen., «atteso che il Giudicante, anziché includere l'attenuante speciale predetta nel giudizio di bilanciamento operato ex art. 69 cod. pen., aveva operato la riduzione all'esito del giudizio di equivalenza tra attenuanti generiche e recidiva reiterata, irrogando una pena illegale per difetto, atteso che, stante il principio di cui all'art. 69 co. 4 cod. pen., la pena finale non avrebbe potuto essere inferiore ai tre anni di reclusione».

In accoglimento del ricorso, la Corte di cassazione aveva annullato la sentenza impugnata, limitatamente al trattamento sanzionatorio.

Nell'udienza fissata per il giudizio di rinvio la Corte d'appello di Ancona aveva sollevato «questioni di legittimità costituzionale [...] dell'art. 69 comma 4 cod. pen., come sostituito dall'art. 3 l. 5 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante d[e]l R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 219, u.c. sulla recidiva di cui all'art. 99 comma 4 cod. pen.».

In punto di rilevanza, la Corte rimettente osserva che sull'esistenza della recidiva, «in difetto di impugnazione, si è formato il giudicato» ma che l'attenuante speciale in esame dovrebbe ritenersi prevalente, in considerazione della «assoluta modestia dei fatti, commessi a fini di sopravvivenza di una piccolissima attività d'impresa; [del]la scarsa consistenza della recidiva reiterata». Il giudizio di prevalenza, impedito dalla disposizione censurata, consentirebbe quindi di applicare una pena inferiore a quella (minima) di tre anni di reclusione.

Ciò precisato, la Corte d'appello ritiene che la norma censurata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché condurrebbe, in determinati casi, ad applicare pene identiche per violazioni di rilievo penale enormemente diverso. Il recidivo reiterato responsabile di una bancarotta fraudolenta ultramilionaria, al quale siano applicate le circostanze attenuanti generiche, verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di un episodio di modesta gravità, «con limitati o nulli pregiudizi concreti ai creditori», al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942. «[L]a rilevantissima differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte [verrebbe] completamente annullata in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore».

La Corte rimettente rileva che l'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una riduzione della pena base fino al terzo, «sicché, ove ritenuta sussistente, la pena [...] può variare da un minimo di [un] anno di reclusione a un massimo di [tre] anni e [quattro] mesi; se però si applica la recidiva reiterata, i casi di speciale tenuità, per i quali l'art. 219 u.c. cit, prevede la pena della reclusione da un anno a tre anni e quattro mesi, devono essere puniti con la reclusione da tre a dieci anni».

Richiamata la giurisprudenza costituzionale sull'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dalla legge n. 251 del 2005 (sentenze n. 251 del 2012, n. 106 e n. 105 del 2014), la Corte rimettente osserva che la circostanza di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 «si pone quale temperamento degli effetti delle gravi sanzioni previste per i reati fallimentari in tutti i casi in cui gli stessi appaiono di speciale tenuità avuto riguardo, nella valutazione del pregiudizio economico arrecato ai creditori, alle dimensioni dell'impresa, all'ammontare dell'attivo e del passivo e al movimento degli affari nel loro complesso (cfr. tra le altre, Cass. n. 21353/2003; n. 5300/2009)». Si tratta, insomma, di una circostanza attenuante finalizzata ad «adeguare la sanzione ai casi più lievi e frequenti».

Proprio per questa ragione il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata posto dalla norma censurata «produce conseguenze sanzionatorie irragionevoli, in quanto finisce per equiparare ai fini sanzionatori casi oggettivamente lievi a casi di particolare allarme sociale».

In particolare, nel caso di specie, assumerebbe «rilievo la divaricazione tra il livello minimo di tre anni, per il primo comma dell'art. 216 r.d. cit e quello di un anno previsto per l'ipotesi attenuata (e lo stesso vale, mutatis mutandis, per la pena prevista per gli altri reati a cui è applicabile l'attenuante in questione: art. 217 e 218 r.d. cit)». Ne consegue che, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, «l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi: il che rende evidente il vulnus costituzionale proprio con riferimento ai casi marginali, di minima offensività, quale è quello per cui è processo».



Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto con il «principio di offensività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al fatto commesso», attribuirebbe una rilevanza fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatica di pericolosità sociale, implicando conseguentemente «la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo».

Infine, la norma censurata violerebbe il «principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa)», previsto dall'art. 27, terzo comma, Cost., «perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice»: la condanna a tre anni di reclusione per condotte di modestissimo valore non potrebbe essere considerata, chiunque ne sia l'autore, una risposta sanzionatoria proporzionata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Ad avviso della difesa dello Stato il giudice rimettente non avrebbe sollevato le questioni in modo corretto, in quanto non avrebbe indicato per quali motivi il Tribunale aveva riconosciuto le circostanze attenuanti generiche, e quindi non sarebbe possibile verificare se la loro applicazione sia stata fondata proprio sullo scarso valore del danno patrimoniale. In questo caso, infatti, «la valorizzazione della tenuità del danno spiegherebbe certamente un effetto sul trattamento sanzionatorio, neutralizzando l'aumento di pena dovuto alla sussistenza della contestata recidiva».

Le questioni sarebbero allora inammissibili, per carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

L'Avvocatura generale dello Stato aggiunge che comunque le questioni non sono fondate, perché la norma censurata tenderebbe ad attuare «una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, inasprendone il regime sanzionatorio».

Essa inoltre non comporterebbe l'applicazione di una pena sproporzionata perché sanziona coloro che hanno commesso un altro reato pur essendo già recidivi, e hanno così dimostrato un alto e persistente grado di antisocialità.

Peraltro la stessa Corte costituzionale avrebbe chiarito che gli effetti della sentenza n. 251 del 2012 devono essere circoscritti alla sola circostanza considerata e non hanno carattere di generalità, e che vi sono casi in cui il divieto di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. può trovare giustificazione.

Nel caso in esame il divieto sarebbe giustificato perché «colpisce una attenuante ad effetto comune e lo "scalino" editale determinato dal divieto di prevalenza non appare manifestamente sproporzionato, valutando i dati soggettivi, connessi alla colpevolezza ed alla pericolosità dell'agente, rispetto a quelli oggettivi, legati alla concreta offensività della fattispecie».

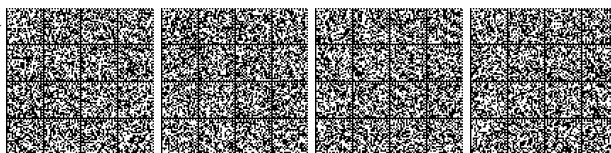
La deroga al giudizio di bilanciamento sarebbe allora rispettosa della discrezionalità legislativa e quindi non sindacabile dalla Corte costituzionale, come sarebbe stato già ritenuto dalla sentenza n. 68 del 2012.

La norma non contrasterebbe neanche con il principio di offensività, posto dall'art. 25, secondo comma, Cost., che non impone di «attribuire rilievo soltanto all'oggetto del reato senza valutare il soggetto agente, e in particolare la sua pericolosità, soprattutto se recidivo».

Sarebbe infine infondata anche la censura relativa alla violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. La scelta legislativa di sanzionare la recidiva in modo rigoroso, indipendentemente dalla «gravità dei fatti commessi, dai loro tempi e modi e dalle sanzioni irrogate», rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore e sarebbe immune dalle censure formulate dal rimettente, in quanto «il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza del 29 febbraio 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.





Ad avviso della Corte rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., perché condurrebbe, in determinati casi, ad applicare pene identiche per violazioni di rilievo penale enormemente diverso: il recidivo reiterato responsabile di bancarotte fraudolente ultramilionarie, al quale siano applicate le circostanze attenuanti generiche, verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di episodi di modesta gravità, «con limitati o nulli pregiudizi concreti ai creditori», al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942.

Sarebbe altresì violato il principio di ragionevolezza, in quanto, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, «l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi: il che rende evidente il vulnus costituzionale proprio con riferimento ai casi marginali, di minima offensività, quale è quello per cui è processo».

La questione sarebbe non manifestamente infondata anche con riferimento al «principio di offensività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al fatto commesso», attribuirebbe una rilevanza fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatica di pericolosità sociale, implicando conseguentemente «la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo».

La norma censurata, infine, violerebbe il «principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa)», previsto dall'art. 27, terzo comma, Cost., «perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice»: la condanna a tre anni di reclusione per condotte di modestissimo valore non potrebbe essere considerata, chiunque ne sia l'autore, una risposta sanzionatoria proporzionata.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e, di conseguenza, per difetto di motivazione sulla rilevanza. Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe sollevato le questioni in modo corretto, in quanto non avrebbe indicato per quali motivi il Tribunale aveva riconosciuto le circostanze attenuanti generiche, e quindi non sarebbe possibile verificare se l'applicazione di tali circostanze sia stata fondata proprio sullo scarso valore del danno patrimoniale. In questo caso, infatti, «la valorizzazione della tenuità del danno spiegherebbe certamente un effetto sul trattamento sanzionatorio, neutralizzando l'aumento di pena dovuto alla sussistenza della contestata recidiva».

L'eccezione è infondata.

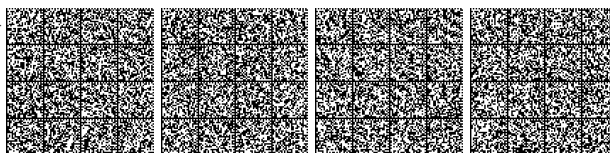
La Corte d'appello rimettente - chiamata a pronunciarsi in sede di rinvio in seguito all'annullamento, da parte della Corte di cassazione, della sentenza con cui il Tribunale di Urbino aveva condannato l'imputato alla pena di due anni di reclusione per il reato di bancarotta fraudolenta documentale, previo riconoscimento della recidiva reiterata, ritenuta equivalente alle circostanze attenuanti generiche, e dell'attenuante speciale prevista dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 - ha adeguatamente descritto la fattispecie e nessuna rilevanza può riconoscersi alla mancata indicazione dei motivi per i quali il giudice di primo grado ha applicato le attenuanti generiche. Secondo la sentenza di annullamento il giudice di rinvio deve limitarsi a determinare la pena all'esito del giudizio di comparazione tra le circostanze e ciò basta a dimostrare la rilevanza delle questioni.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate.

4.- L'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una riduzione della pena base fino al terzo, nel caso in cui i fatti previsti negli artt. 216 (bancarotta fraudolenta), 217 (bancarotta semplice) e 218 (ricorso abusivo al credito) «hanno cagionato un danno patrimoniale di speciale tenuità».

Quando però questa attenuante concorre con l'aggravante della recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., la diminuzione è impedita dalla norma censurata dell'art. 69, quarto comma, cod. pen.

Come questa Corte ha già rilevato, l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014, n. 74 del 2016).



Rispetto a questo tipo di circostanze, «il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della "finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 1, decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15), e, in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014, n. 74 del 2016).

Si tratta di deroghe rientranti nell'ambito delle scelte riservate al legislatore, che questa Corte ha ritenuto sindacabili «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012), ed è sotto questo aspetto che vanno considerate le questioni sollevate.

5.- Anche nel caso in esame - come in quello concernente l'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e in quello relativo all'art. 648, secondo comma, cod. pen., rispettivamente decisi dalle sentenze di questa Corte n. 251 del 2012 e n. 105 del 2014 - il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 sulla recidiva reiterata conduce a conseguenze sanzionatorie manifestamente irragionevoli.

Come è stato ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la circostanza attenuante prevista dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 è una circostanza speciale, di natura oggettiva e ad effetto speciale, perché prevede una diminuzione «fino al terzo» della pena in concreto comminata, e non in misura non eccedente un terzo, come le circostanze ad effetto comune, secondo quanto disposto dall'art. 65 cod. pen. La disposizione, insomma, «allude non all'entità della pena da sottrarre a quella altrimenti individuata, ma, direttamente, al risultato dello scomputo, cioè alla pena finale, che, dunque, può essere portata, appunto, fino al terzo di sé stessa (cioè fino al terzo di quella individuata prima del calcolo della incidenza dell'attenuante speciale)» (Corte di cassazione, sezione quinta, 23 febbraio 2015, n. 15976; nello stesso senso, sezione quinta, 17 febbraio 2005, n. 10391).

Nel caso in questione è evidente la notevole divaricazione tra le cornici edittali stabilite dal legislatore per le fattispecie base previste dagli artt. 216, 217 e 218 del r.d. n. 267 del 1942 e quelle stabilite per le rispettive ipotesi attenuate a norma dell'art. 219, terzo comma.

Infatti la pena edittale per la bancarotta fraudolenta patrimoniale e documentale (art. 216, primo comma, numeri 1 e 2, del r.d. n. 267 del 1942), che va da tre a dieci anni di reclusione, per effetto dell'attenuante potrebbe essere ridotta nel minimo fino a un anno, e nel massimo fino a tre anni e quattro mesi di reclusione. Nella stessa proporzione potrebbero ovviamente essere ridotte le pene previste per gli altri reati ai quali è applicabile la circostanza.

Le differenti comminatorie edittali delle fattispecie criminose di base e delle rispettive ipotesi attenuate ex art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 si collegano a diverse caratteristiche oggettive sul piano dell'offensività.

Il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite, assicurato ai fatti di bancarotta che hanno determinato un danno patrimoniale di particolare tenuità, «esprime una dimensione offensiva la cui effettiva portata è sconosciuta dalla norma censurata, che indirizza l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sentenza n. 251 del 2012). In altri termini due fatti, quello di bancarotta fraudolenta e quello di bancarotta che ha cagionato, alla massa dei creditori, un danno patrimoniale di speciale tenuità, che lo stesso assetto legislativo riconosce diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., «che pone il fatto alla base della responsabilità penale» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 249 del 2010)» (sentenza n. 105 del 2014).

Come è stato già rilevato da questa Corte, «la recidiva reiterata "riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare "neutralizzata" da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità" (sentenza n. 251 del 2012)» (sentenza n. 105 del 2014).

Inoltre, come ha esattamente rilevato la Corte rimettente, rispetto a una bancarotta fraudolenta che abbia cagionato un danno patrimoniale di speciale tenuità, «per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi».



Insomma la norma censurata si pone in contrasto, sia con l'art. 3, sia con l'art. 25, secondo comma, Cost., perché determina l'applicazione irragionevole della stessa pena a fatti di bancarotta oggettivamente diversi e in modo non rispettoso del principio di offensività.

6.- È fondata anche la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

L'art. 69, quarto comma, cod. pen., infatti, «nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza “una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze” (sentenze n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011)» (sentenze n. 106 e n. 105 del 2014). Nel caso in esame, infatti, il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per la bancarotta fraudolenta con «un danno patrimoniale di speciale tenuità».

Come è stato già affermato da questa Corte, «la legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010), non sottrae allo scrutinio di legittimità costituzionale le singole previsioni» (sentenze n. 251 del 2012, n. 106 e n. 105 del 2014).

Questo scrutinio nel caso in esame rivela il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942. Perciò deve concludersi che la norma censurata è in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, che implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 341 del 1994).

7.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

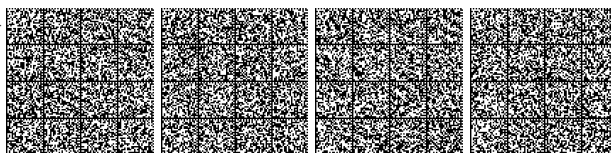
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2017.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 206

*Sentenza 5 - 17 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Contestazione del fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere il patteggiamento.**

– Codice di procedura penale, art. 516.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento penale a carico di G. D. e M.C. P., con ordinanza del 24 febbraio 2016, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2016.

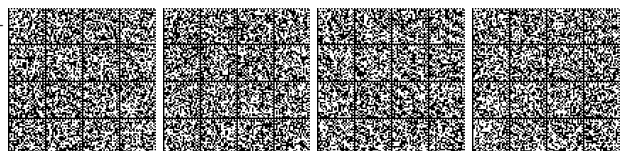
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 24 febbraio 2016 (r.o. n. 119 del 2016), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 c.p.p., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto di nuova contestazione».

Il Tribunale rimettente, premesso di essere investito del procedimento penale per il reato «di bancarotta fraudolenta per distrazione», contestato a due imputati, in concorso tra loro, e per il reato di «bancarotta fraudolenta documentale», contestato ad uno solo di essi, in relazione al fallimento di una società a responsabilità limitata, riferisce che nel corso dell'istruzione dibattimentale il pubblico ministero aveva modificato le imputazioni, ai sensi dell'art. 516 cod. proc. pen., descrivendo diversamente i fatti loro ascritti. Secondo il collegio rimettente non sarebbe «controverso, né controvertibile», che si tratti di «fatti che presentano connotati materiali difformi da quelli dell'originaria accusa», sì da richiedere la procedura di modifica dei capi di imputazione «a tutela del diritto di difesa».





Aggiunge il Tribunale, che, dopo la sospensione del processo e la notificazione del verbale agli imputati assenti, le parti avevano presentato richieste congiunte di applicazione della pena per le fattispecie risultanti dalla nuova contestazione.

Le richieste sarebbero inammissibili perché presentate dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen.

Ad avviso del Tribunale rimettente quella intervenuta sarebbe una «nuova contestazione fisiologica», perché fondata su fatti emersi per la prima volta nel corso dell'istruzione dibattimentale, rispetto alla quale perciò, diversamente da quanto avviene per le nuove contestazioni «patologiche» (cioè per le contestazioni di fatti che già risultavano dagli atti di indagine), non sarebbe consentita una rimessione in termini per una richiesta di patteggiamento.

Ciò premesso il giudice rimettente ripercorre l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, richiamando le pronunce che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso, al reato concorrente (sentenza n. 265 del 1994) o a una circostanza aggravante (sentenza n. 184 del 2014), o di richiedere il giudizio abbreviato, sempre con riferimento al fatto diverso, al reato concorrente (sentenza n. 333 del 2009) o a una circostanza aggravante (sentenza n. 139 del 2015), quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Il Tribunale evoca, quindi, la sentenza n. 237 del 2012, con cui, modificando un precedente orientamento, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale.

Aggiunge il Tribunale che la Corte successivamente, con la sentenza 273 del 2014, ha adottato un'analogha pronuncia additiva relativa all'art. 516 cod. proc. pen., nel caso di contestazione «fisiologica» del fatto diverso, non ritenendo sufficiente a differenziare il trattamento normativo «il rilievo che in questo caso (e a differenza dell'ipotesi della contestazione di reato concorrente) esisteva sin dall'inizio l'imputazione che avrebbe consentito la tempestiva richiesta del giudizio speciale».

In applicazione del principio che «quando muta in itinere il tema d'accusa, l'imputato deve poter rivedere le proprie opzioni riguardo al rito da seguire», la questione di legittimità costituzionale proposta dovrebbe considerarsi non manifestamente infondata, perché sarebbe violato l'art. 24, secondo comma, Cost.

Precludere il patteggiamento per il fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale si tradurrebbe in una compressione dei diritti di difesa dell'imputato. A questo infatti non potrebbe essere addebitata alcuna colpevole inerzia, né potrebbero essere attribuite le conseguenze negative di un prevedibile sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato liberamente assunto, considerato che «condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa nei suoi confronti», e che la facoltà di chiedere il patteggiamento costituisce uno degli aspetti più rilevanti di tale diritto.

Si determinerebbe anche una disparità di trattamento tra l'imputato, al quale «sin dal primigenio esercizio dell'azione penale» sia correttamente contestato l'addebito con piena possibilità di optare per il rito alternativo, e l'imputato che, a causa dell'incompletezza delle indagini o per altra «casuale ragione», si veda contestata un'imputazione «incompleta e/o errata», poi modificata in seguito all'acquisizione dei relativi elementi di prova «in corso di dibattimento», senza poter più fruire dei benefici del rito premiale.

Anche in relazione alla modificazione «fisiologica» dell'imputazione l'imputato che subisce una nuova contestazione verrebbe a trovarsi in una posizione diversa e deteriore, quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena, rispetto a chi della stessa imputazione fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. Sarebbe inoltre irragionevole una disciplina processuale, che, nel caso di contestazione «fisiologica» del fatto diverso, ex art. 516 cod. proc. pen., consentisse «all'imputato di recuperare i vantaggi connessi ad alcuni riti speciali (il giudizio abbreviato e l'oblazione, sulla base della normativa quale risultante dalle citate sentenze «additive» Corte cost. nn. 273/2014 e 530/1995, normativa da utilizzarsi quale *tertium comparationis*), impedendo invece l'accesso al rito dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, con ulteriore, sospetta, violazione dell'art. 3 Cost.».

Il Tribunale rimettente aggiunge che, come si desume dalle pronunce già intervenute, non sarebbe possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina vigente.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.



L'Avvocatura generale rileva che nella ricostruzione del fatto il Tribunale di Torino si è limitato ad affermare che il pubblico ministero aveva modificato le imputazioni, senza indicare, né i nuovi fatti emersi, né le imputazioni iniziali, e che così ha omesso di motivare sulla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*. Il Tribunale rimettente quindi non avrebbe fornito elementi utili per ricostruire la vicenda processuale, con conseguente impossibilità di valutare l'incidenza della questione sul merito del giudizio *a quo*. Tale carente descrizione assumerebbe rilevanza proprio in considerazione dell'accezione restrittiva di "fatto diverso", a norma dell'art. 516 cod. proc. pen., accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in armonia con la giurisprudenza di legittimità. In particolare l'ordinanza di rinvio impedirebbe di verificare se la mutazione del fatto sia dipesa anche dalla linea difensiva adottata dagli imputati, circostanza che escluderebbe la violazione del principio di correlazione tra imputazione e sentenza. Inoltre in tale eventualità risulterebbe del tutto prevedibile lo sviluppo processuale che ha portato alla modificazione dell'imputazione e sarebbe pienamente giustificata la disciplina processuale attualmente in vigore.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le argomentazioni già svolte per sostenere l'inammissibilità della questione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 24 febbraio 2016, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 c.p.p., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto di nuova contestazione».

Secondo il collegio rimettente, anche nel caso di modificazione "fisiologica" dell'imputazione, impedire la richiesta di patteggiamento sarebbe in contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost., perché determinerebbe una compressione dei diritti di difesa dell'imputato, al quale non potrebbe «essere addebitata alcuna colpevole inerzia», né potrebbero «esser[e] attribuite le conseguenze negative di un "prevedibile" sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato liberamente assunto».

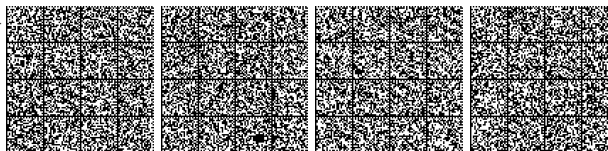
La disposizione censurata, inoltre, violerebbe l'art. 3 Cost., sotto due profili. In primo luogo, perché, anche in relazione alla modificazione "fisiologica" della imputazione, l'imputato che subisce una nuova contestazione verrebbe a trovarsi in una posizione diversa e deteriore, quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena, rispetto a chi della stessa imputazione fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. In secondo luogo, perché sarebbe irragionevole una disciplina processuale, che, nel caso di contestazione "fisiologica" del fatto diverso, ex art. 516 cod. proc. pen., consentisse «all'imputato di recuperare i vantaggi connessi ad alcuni riti speciali (il giudizio abbreviato e l'oblazione, sulla base della normativa quale risultante dalle citate sentenze "additive" Corte cost. nn. 273/2014 e 530/1995, normativa da utilizzarsi quale *tertium comparationis*), impedendo invece l'accesso al rito dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, con ulteriore, sospetta, violazione dell'art. 3 Cost.».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza.

La difesa dello Stato osserva che il Tribunale di Torino si è limitato ad affermare che il pubblico ministero aveva modificato le imputazioni nei confronti degli imputati senza indicare, né i nuovi fatti emersi, né le imputazioni iniziali, e sostiene che così ha omesso di motivare in merito alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*. Il Tribunale rimettente non avrebbe fornito elementi utili per ricostruire la vicenda processuale, con la conseguente impossibilità di valutare l'incidenza della questione sul merito del giudizio *a quo*. Tale carente descrizione assumerebbe rilevanza proprio in considerazione dell'accezione restrittiva di "fatto diverso", a norma dell'art. 516 cod. proc. pen., accolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in armonia con la giurisprudenza di legittimità. In particolare, l'ordinanza di rinvio impedirebbe di verificare se la mutazione del fatto sia dipesa anche dalla linea difensiva adottata dagli imputati, circostanza che escluderebbe la violazione del principio di correlazione tra imputazione e sentenza. Inoltre in tale eventualità risulterebbe del tutto prevedibile lo sviluppo processuale che ha portato alla modificazione dell'imputazione e sarebbe pienamente giustificata la disciplina processuale attualmente in vigore.

L'eccezione d'inammissibilità è priva di fondamento.

Il Tribunale di Torino, dopo avere indicato specificamente i fatti oggetto dell'imputazione, così come modificata dal pubblico ministero, ha rilevato che non era «controverso né controvertibile» che si trattasse di «fatti che presentano connotati materiali difforni da quelli dell'originaria accusa», sì da richiedere la procedura, attivata dal pubblico



ministero, di modificazione dei capi di imputazione «a tutela del diritto di difesa». In tal modo il Tribunale, per quanto è necessario ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ha descritto sufficientemente la vicenda processuale, posto che la sua qualificazione in termini di modificazione dell'imputazione non può essere censurata, perché è logicamente rimessa alle determinazioni del giudice *a quo*.

3.- La questione è fondata.

3.1.- Il dubbio di legittimità costituzionale concerne la cosiddetta contestazione fisiologica del fatto diverso ex art. 516 cod. proc. pen.

La disciplina delle nuove contestazioni dibattimentali - tanto del fatto diverso (art. 516 cod. proc. pen.), quanto del reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen. o delle circostanze aggravanti (art. 517 cod. proc. pen.) - si presenta coerente, in linea di principio, con l'impostazione accusatoria del codice di rito. In un sistema nel quale la prova si forma ordinariamente in dibattimento la disciplina delle nuove contestazioni mira infatti a conferire un ragionevole grado di flessibilità all'imputazione, consentendone l'adattamento agli esiti dell'istruzione dibattimentale, quando alcuni elementi di fatto risultino diversi o nuovi rispetto a quelli emersi nel corso delle indagini e valutati dal pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

Secondo la formulazione degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. la diversità del fatto, il reato concorrente e le circostanze aggravanti devono emergere «nel corso dell'istruzione dibattimentale», in connessione con la ricordata finalità dell'istituto. Risultano così evocati i soli mutamenti dell'imputazione imposti dall'evoluzione istruttoria, sì che l'istituto si caratterizza come speciale e derogatorio rispetto alle ordinarie cadenze processuali relative all'esercizio dell'azione penale e al suo controllo giudiziale (sentenza n. 184 del 2014).

In seguito alla lettura estensiva fornita dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui le nuove contestazioni previste dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. possono essere basate anche sui soli elementi già acquisiti nel corso delle indagini preliminari, questa Corte ha rilevato come l'istituto delle nuove contestazioni si connota «“non più soltanto come uno strumento - come detto, speciale e derogatorio - di risposta ad una evenienza pur “fisiologica” al processo accusatorio (quale l'emersione di nuovi elementi nel corso dell'istruzione dibattimentale), ma anche come possibile correttivo rispetto ad una evenienza “patologica”: potendo essere utilizzato pure per porre rimedio, tramite una rivisitazione degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari, ad eventuali incompletezze od errori commessi dall'organo dell'accusa nella formulazione dell'imputazione (sentenza n. 333 del 2009)”» (sentenza n. 184 del 2014).

A fronte di tale interpretazione occorre però tenere conto delle contrapposte esigenze di salvaguardia del diritto di difesa.

Questa Corte è inizialmente intervenuta per salvaguardare il diritto dell'imputato alla prova, in caso di nuova contestazione dibattimentale, escludendo che esso potesse incontrare «limiti diversi e più penetranti di quelli vigenti in via generale per i “nova”» (sentenza n. 241 del 1992).

Nella prospettiva del codice di procedura penale «rimanevano, però, preclusi i riti alternativi a contenuto premiale (giudizio abbreviato e patteggiamento), riti che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, costituiscono anch'essi «“modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)” (sentenza n. 237 del 2012), tali da incidere in senso limitativo, sull'entità della pena inflitta» (sentenza n. 184 del 2014).

Perciò, in seguito alle nuove contestazioni effettuate dal pubblico ministero nel corso del dibattimento, l'imputato poteva trovarsi a fronteggiare un'accusa rispetto alla quale sarebbe stato suo interesse chiedere i riti alternativi ma tale facoltà gli era preclusa, perché erano ormai decorsi i termini per le relative richieste.

3.2.- Rispetto alle nuove contestazioni “fisiologiche”, a quelle cioè effettivamente determinate dalle acquisizioni dibattimentali, la Corte, con una serie di pronunce emesse negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del codice, aveva escluso che la preclusione dei riti speciali violasse gli artt. 3 e 24 Cost. A questa conclusione la Corte era pervenuta richiamando il principio di indissolubilità del binomio premialità-deflazione. In particolare, per quanto concerne il patteggiamento, aveva ritenuto che l'interesse dell'imputato a beneficiare dei relativi vantaggi in tanto poteva rilevare, in quanto egli avesse rinunciato al dibattimento.

La Corte aveva osservato che «la preclusione all'ammissione di tali giudizi in caso di contestazione dibattimentale suppletiva non è affatto irragionevole. Si tratta, infatti, di un'evenienza che non è infrequente in un sistema processuale imperniato sulla formazione della prova in dibattimento ed è - soprattutto - ben prevedibile». Di conseguenza «il relativo rischio rientra naturalmente nel calcolo in base al quale l'imputato si determina a chiederli o meno, onde egli non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta (*cf.*, tra le tante, le sentenze nn. 277 e 593 del 1990 e 316 del 1992, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992)» (sentenza n. 129 del 1993).



Analoghe considerazioni erano state svolte rispetto alla preclusione relativa al giudizio abbreviato (sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanza n. 107 del 1993).

4.- Con la successiva sentenza n. 265 del 1994, la Corte, però, nel caso di contestazioni dibattimentali “tardive”, è pervenuta, proprio rispetto al patteggiamento, a una diversa conclusione, perché ha ritenuto che in questa ipotesi non possa parlarsi di una libera assunzione da parte dell'imputato del rischio di una nuova contestazione nel dibattimento, dato che le sue determinazioni in ordine ai riti speciali erano state sviate da una condotta processuale anomala del pubblico ministero. Come è stato osservato, le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito alternativo dipendono, anzitutto, dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero, cosicché, «quando, in presenza di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo di reato in cui è incorso il pubblico ministero, l'imputazione subisce una variazione sostanziale, risulta lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali» (sentenze n. 265 del 1994 e n. 184 del 2014). Si è aggiunto che anche il principio di eguaglianza risulta violato perché l'imputato è irragionevolmente discriminato rispetto alla possibilità di accesso ai riti alternativi, «in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero e delle correlative contestazioni» (sentenza n. 184 del 2014).

Sulla base di tali considerazioni, la Corte, con la sentenza n. 265 del 1994, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentivano all'imputato di richiedere il patteggiamento, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerneva un fatto che già risultava dagli atti di indagine, al momento dell'esercizio dell'azione penale.

La sentenza n. 265 del 1994 ha dichiarato invece inammissibile l'analogo questione di legittimità costituzionale relativa al giudizio abbreviato, reputando che, rispetto a tale rito, la scelta tra le varie alternative ipotizzabili per porre rimedio al vulnus costituzionale, pure riscontrabile, spettasse in via esclusiva al legislatore.

Il successivo radicale cambiamento della struttura del giudizio abbreviato, per effetto della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), ha indotto questa Corte, con la sentenza n. 333 del 2009, a ritenere superati i precedenti ostacoli e a dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. anche nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso o per il reato concorrente contestato nel dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Questa pronuncia additiva era risultata necessaria, oltre che per rimuovere i profili di contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. già rilevati dalla sentenza n. 265 del 1994, anche per eliminare la differenza di regime, sulla facoltà di accesso ai riti alternativi di fronte ad una contestazione suppletiva tardiva, a seconda che si trattasse di patteggiamento o di giudizio abbreviato, differenza che, nel mutato panorama normativo, «si rivela[va] essa stessa fonte d'una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell'art. 3 Cost.» (sentenze n. 184 del 2014 e n. 237 del 2012).

Successivamente la Corte è ulteriormente intervenuta dichiarando l'illegittimità dell'art. 517 cod. proc. pen., prima, nella parte in cui non consentiva il patteggiamento (sentenza n. 184 del 2014) e, poi, nella parte in cui non consentiva il giudizio abbreviato (sentenza n. 139 del 2015), nel caso in cui il pubblico ministero aveva proceduto alla contestazione suppletiva “patologica” di una circostanza aggravante.

In queste pronunce è stato affermato che anche la trasformazione dell'originaria imputazione in un'ipotesi circostanziata (o pluricircostanziata) determina un mutamento del quadro processuale rilevante, sì che l'esclusione della possibilità di chiedere un rito alternativo è tale da determinare la violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.

Come si è visto, con le decisioni ricordate, che si sono succedute in un arco temporale abbastanza ampio, la Corte ha accomunato le fattispecie regolate dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. in «analoghe declaratorie di illegittimità costituzionale inerenti alle contestazioni dibattimentali cosiddette “tardive” o “patologiche”, relative, cioè, a fatti che già risultavano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale» (sentenza n. 273 del 2014).

5.- Con riferimento specifico alle ipotesi, come quella in esame, di nuove contestazioni “fisiologiche”, volte, cioè, ad adeguare l'imputazione alle risultanze dell'istruzione dibattimentale, la Corte è intervenuta con due recenti sentenze. Con la prima (sentenza n. 237 del 2012) - superando il diverso indirizzo espresso in precedenti pronunce,





già ricordate, risalenti agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo codice di rito - ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa (artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.), l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il reato concorrente, emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione.

Con la seconda (sentenza n. 273 del 2014), sulla base di argomenti analoghi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso, emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione.

L'odierna questione è simile a quella affrontata con quest'ultima sentenza, e molti dei passaggi argomentativi che sorreggono questa decisione possono estendersi alla vicenda in esame, che si differenzia solo perché allora, dopo la modificazione dell'imputazione, era stato chiesto il giudizio abbreviato mentre oggi è stato chiesto il patteggiamento.

In seguito alla contestazione, ancorché "fisiologica", del fatto diverso «l'imputato che subisce la nuova contestazione "viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore - quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena - rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio". Infatti, "condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti" [...] (sentenza n. 237 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2014), e ciò vale non solo per il giudizio abbreviato, ma anche per il "patteggiamento". In questo procedimento infatti la valutazione dell'imputato è indissolubilmente legata, «ancor più che nel giudizio abbreviato, alla natura dell'addebito, trattandosi non solo di avviare una procedura che permette di definire il merito del processo al di fuori e prima del dibattimento, ma di determinare lo stesso contenuto della decisione, il che non può avvenire se non in riferimento a una ben individuata fattispecie penale» (sentenza n. 265 del 1994).

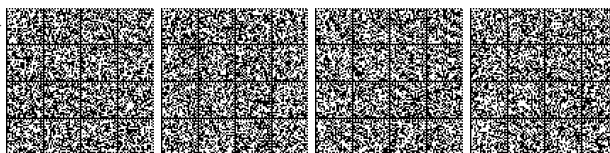
Perciò, anche rispetto al patteggiamento, quando l'accusa è modificata nei suoi aspetti essenziali, «"non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni" (sentenza n. 237 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2014).

Al riguardo deve rilevarsi che il dovere del pubblico ministero di modificare l'imputazione per diversità del fatto risulta strettamente collegato al principio della necessaria correlazione tra accusa e sentenza (art. 521 cod. proc. pen.), partecipando, quindi, della medesima *ratio* di garanzia. Dunque, come ritiene la giurisprudenza di legittimità, non qualsiasi variazione o puntualizzazione, anche meramente marginale, dell'accusa originaria comporta tale obbligo, «ma solo quella che, implicando una trasformazione dei tratti essenziali dell'addebito, incida sul diritto di difesa dell'imputato: in altre parole, la nozione strutturale di "fatto", contenuta nell'art. 516 cod. proc. pen., va coniugata con quella funzionale, fondata sull'esigenza di reprimere solo le effettive lesioni delle facoltà difensive. Correlativamente, è di fronte a simili situazioni - e solo ad esse - che emerge anche l'esigenza di riconoscere all'imputato la possibilità di rivalutare le proprie opzioni sul rito» (sentenza n. 273 del 2014).

È da considerare inoltre che la modificazione dell'imputazione, oltre ad alterare in modo significativo la fisionomia fattuale del tema d'accusa, può avere riflessi di rilievo sull'entità della pena irrogabile all'imputato e, di conseguenza, sulla incidenza quantitativa dell'effetto premiale connesso al rito speciale.

Non possono essere decisivi in senso contrario gli argomenti, fatti valere in passato, relativi, da un lato, alla necessaria correlazione, nei procedimenti speciali, tra premialità e deflazione processuale e, dall'altro, all'assunzione, da parte dell'imputato (che non abbia tempestivamente chiesto il patteggiamento), del rischio della modificazione dell'imputazione per effetto di sopravvenienze.

Sotto il primo profilo, infatti, va osservato che l'accesso al rito alternativo dopo l'inizio del dibattimento rimane comunque idoneo a produrre un'economia processuale, anche se attenuata, sia consentendo al giudice di verificare l'esistenza delle condizioni per l'applicazione della pena, senza alcuna ulteriore attività istruttoria, sia escludendo l'appello e, almeno tendenzialmente, anche il ricorso per cassazione. In ogni caso, le ragioni della deflazione processuale debbono recedere di fronte ai principi posti dagli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., perché «"l'esigenza della "corrispettività" fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza né tantomeno sul diritto di difesa» (sentenza n. 237 del 2012). Va inoltre aggiunto che il patteggiamento «è una forma di definizione pattizia del contenuto della sentenza, che non richiede particolari procedure e che pertanto, proprio per tali sue caratteristiche, si presta ad essere adottata in qualsiasi fase del procedimento, compreso il dibattimento» (sentenze n. 184 del 2014 e n. 265 del 1994; ordinanza n. 486 del 2002).



Né può ritenersi che in seguito a una modificazione “fisiologica” dell’imputazione possa rimanere preclusa la facoltà di chiedere il patteggiamento perché l’imputato, non avendolo chiesto prima, si sarebbe assunto il rischio di tale evenienza. Infatti «non si può pretendere che l’imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell’eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell’istruzione dibattimentale, l’accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta» (sentenza n. 273 del 2014).

Inoltre, anche in rapporto alla contestazione dibattimentale “fisiologica” del fatto diverso è ravvisabile la ingiustificata disparità di trattamento - rilevata sia dalla sentenza n. 237 del 2012 che dalla sentenza n. 273 del 2014, con riguardo al giudizio abbreviato - rispetto al caso del recupero, da parte dell’imputato, della facoltà di accesso al patteggiamento per circostanze puramente “occasionalmente” che determinino la regressione del procedimento.

Ciò si verifica, in particolare, allorché, in seguito alle nuove contestazioni, il reato rientra tra quelli per cui si procede con udienza preliminare, e questa non sia stata tenuta. In tale ipotesi infatti il giudice - ove la relativa eccezione sia sollevata nei prescritti termini di decadenza - deve disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero (artt. 516, comma 1-ter, e 521-bis cod. proc. pen.), con l’effetto di rimettere in termini l’imputato per la richiesta del rito alternativo.

Viene infine in rilievo un ulteriore profilo di disparità di trattamento, messo in luce dallo stesso rimettente, posto che per effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale dell’art. 516 cod. proc. pen., contenuta nella sentenza n. 273 del 2014, dopo una modificazione “fisiologica” dell’imputazione è riconosciuta all’imputato la facoltà di chiedere il giudizio abbreviato ma non anche quella di chiedere il patteggiamento.

6.- In conclusione, per il contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost., l’art. 516 cod. proc. pen. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento l’applicazione della pena a norma dell’art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell’istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 516 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento l’applicazione della pena a norma dell’art. 444 del codice di procedura penale, relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell’istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

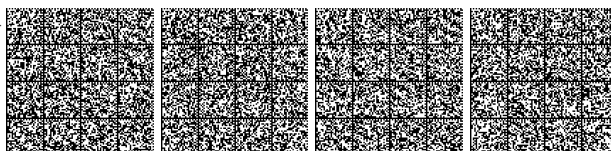
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2017.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 207

*Sentenza 24 maggio - 17 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa - Applicabilità alla fattispecie di ricettazione attenuata dalla particolare tenuità del fatto.**

- Codice penale, art. 131-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Nola, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 14 gennaio 2016, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 24 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Nola, con ordinanza del 14 gennaio 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, «laddove, stabilendo che la disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante, non estende l'applicabilità della norma all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648 c. 2. c.p., fattispecie irragionevolmente esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 131-*bis* c.p. in ragione del limite massimo della pena astrattamente superiore ad anni cinque».

Il giudice rimettente riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 474 cod. pen., perché deteneva per la vendita astucci recanti marchi contraffatti, e del reato di cui all'art. 648 cod. pen., «perché al fine di trarne profitto acquistava o comunque riceveva gli astucci» sopraindicati, «di sicura illecita provenienza in quanto contraffatti».



Per quest'ultimo fatto secondo il giudice rimettente sarebbe applicabile la circostanza attenuante prevista dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen. Costituirebbero elementi convergenti in tal senso «il perseguimento od il conseguimento da parte dell'imputato di un lucro di speciale tenuità, la produzione, a detrimento della parti offese, di un evento dannoso o di una situazione di pericolo ancora di speciale tenuità, i dati relativi alla personalità del prevenuto (soggetto incensurato), il non rilevante numero di pezzi contraffatti acquistati, lo scarso valore venale della merce medesima e le modalità della vendita presso un mercatino rionale».

Per le stesse ragioni il fatto sarebbe «riconducibile» alla speciale causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen. ed introdotta dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m, della legge 28 aprile 2014, n. 67), applicabile, a norma dell'art. 2, quarto comma, cod. pen., anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore.

L'entità del danno arrecato alle persone offese (art. 133, primo comma, numero 2, cod. pen.) sarebbe oggettivamente di particolare tenuità, e si tratterebbe con tutta evidenza, considerato anche lo stato di incensuratezza dell'imputato, di una condotta illecita occasionale. La causa di non punibilità non sarebbe però applicabile perché la pena massima stabilita per il reato di ricettazione, attenuato ai sensi dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., pari a sei anni di reclusione, è superiore al limite di cinque anni fissato dall'art. 131-*bis* cod. pen.

A parere del Tribunale rimettente il limite massimo di pena che condiziona l'applicabilità della causa di non punibilità determinerebbe «un inevitabile, ingiustificato, diverso trattamento di ipotesi astrattamente configurabili come di particolare tenuità, che non appare sorretto da valori rispondenti ad un principio di ragionevolezza legislativa». Come rivelerebbe la pratica giudiziaria, fatti astrattamente gravi, in quanto severamente sanzionati dal legislatore, a volte si manifesterebbero in concreto scarsamente offensivi, e fatti astrattamente non gravi, perché puniti lievemente dal legislatore, in concreto lederebbero seriamente il bene giuridico protetto.

La nuova causa di non punibilità sarebbe astrattamente applicabile a diversi reati di maggiore allarme sociale rispetto all'ipotesi della ricettazione attenuata ex art. 648, secondo comma, cod. pen., in quanto sanzionati con una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni.

Dopo aver riportato in via esemplificativa le numerose fattispecie del codice penale cui sarebbe applicabile la causa di non punibilità in questione, il giudice *a quo* rileva che la discrezionalità del legislatore potrebbe essere oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, proprio quando, come nel caso in esame, si traduce in scelte manifestamente irragionevoli od arbitrarie. Prevedendo il limite edittale massimo di cinque anni, non si sarebbe tenuto conto delle «condotte riconducibili all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648, c. 2, c.p. (già caratterizzate da particolare tenuità)», rimaste escluse irragionevolmente dall'applicabilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. Né sarebbe ragionevole un così diverso trattamento rispetto a fattispecie (quali quelle relative ai reati di truffa, di furto e di appropriazione indebita) che tutelano lo stesso bene giuridico e che rientrerebbero nell'ambito applicativo della causa di non punibilità.

Il giudice rimettente ritiene che non sia possibile un'interpretazione volta ad applicare l'art. 131-*bis* cod. pen. al caso di specie, essendovi l'ostacolo insormontabile, costituito dal limite edittale massimo della pena, anche se ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a condotte sanzionate con pene edittali massime inferiori, ma di pari o maggiore offensività, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

L'aver ancorato l'applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen. al limite della pena edittale massima, senza tener conto, in modo sistematico, dell'intero assetto sanzionatorio relativo alle singole fattispecie di reato, costituirebbe una scelta legislativa arbitraria che determinerebbe «difficoltà e storture nell'applicazione pratica».

Secondo il giudice rimettente «alla evidente violazione dell'art. 3 Cost., si affianca, nel caso in esame, la violazione del principio di rango costituzionale di offensività del reato, cui si ispira la novella legislativa in argomento e che trova la propria fonte in diversi articoli della Costituzione: nell'art. 13 Cost., in quanto, essendo la libertà personale costituzionalmente tutelata, la sanzione penale può essere ammessa solo come reazione a una condotta che offenda un bene di pari rango; nell'art. 25, 2° co. Cost., in quanto, l'applicazione di una sanzione penale consegue alla commissione di un fatto-reato che non si traduca in una mera disobbedienza ad un precetto, ma che integri una condotta materiale offensiva; nell'art. 27, 3° co. Cost., atteso che presupposto della rieducazione del condannato è la percezione da parte dello stesso dell'antigiuridicità del proprio comportamento e la condanna conseguente a mera violazione di un precetto concretamente inoffensiva di alcun bene, frusterebbe la funzione rieducativa della pena».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

Le questioni sarebbero inammissibili perché il giudice rimettente darebbe per scontato che il fatto oggetto del giudizio sia qualificabile in termini di particolare tenuità, senza considerare che l'azione penale era stata esercitata per una ricettazione non attenuata e che egli non avrebbe il potere di effettuare ante iudicium una diversa qualificazione circostanziale del fatto.





Nel merito le questioni sarebbero infondate. Il legislatore del 1975 avrebbe ritenuto di dover mantenere, con riferimento all'attenuante ad effetto speciale di cui al capoverso dell'art. 648 cod. pen., una cornice edittale ampia, sì che spetterebbe al giudice graduare l'entità della pena in base alla qualità e quantità della merce oggetto di ricettazione, secondo criteri di ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza di legittimità. Il rigore sanzionatorio, ritenuto eccessivo dal rimettente per la pena edittale massima stabilita, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore. E questo non avrebbe fatto un «uso irragionevole» di tale discrezionalità, considerato l'elevatissimo allarme sociale che desta la ricettazione, anche se patrimonialmente non rilevante.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Nola, con ordinanza del 14 gennaio 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, «laddove, stabilendo che la disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante, non estende l'applicabilità della norma all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648 c. 2. c.p., fattispecie irragionevolmente esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 131-*bis* c.p. in ragione del limite massimo della pena astrattamente superiore ad anni cinque».

Ad avviso del giudice rimettente, la disciplina censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto consentirebbe di ritenere non punibili condotte «astrattamente sanzionate con pene edittali massime inferiori ad anni cinque e concretamente di pari o maggiore offensività rispetto ad altre condotte, invece necessariamente punibili, in quanto sanzionate con limiti edittali massimi maggiori (anche se dotate di scarsa o minima offensività)». Sarebbe violato anche l'art. 13 Cost., perché, «essendo la libertà personale costituzionalmente tutelata, la sanzione penale può essere ammessa solo come reazione ad una condotta che offenda un bene di pari rango». Inoltre la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto «l'applicazione di una sanzione penale [deve] consegu[ire] alla commissione di un fatto-reato che non si traduca in una mera disobbedienza ad un precetto, ma che integri una condotta materiale offensiva». Infine, sarebbe configurabile la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., «atteso che presupposto della rieducazione del condannato è la percezione da parte dello stesso dell'antigiuridicità del proprio comportamento e la condanna conseguente a mera violazione di un precetto concretamente inoffensiva di alcun bene, frustrerebbe la funzione rieducativa della pena».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, perché il giudice *a quo* darebbe per scontato che il fatto oggetto del giudizio sia qualificabile in termini di particolare tenuità, senza considerare che l'azione penale era stata esercitata per un fatto di «ricettazione non attenuato». Il giudice rimettente non potrebbe «avventurarsi, ante iudicium, in una diversa qualificazione circostanziale del fatto».

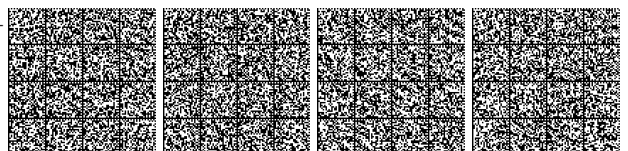
Secondo la difesa dello Stato, in una situazione del genere, le questioni sarebbero «fondat[e] su una erronea qualificazione giuridica della fattispecie» e questa erroneità, o quanto meno il dubbio sulla qualificazione, rederebbero «soltanto ipotetica la rilevanza dell[e] question[i]».

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento.

Non è chiaro cosa intenda la difesa dello Stato parlando di una valutazione effettuata dal giudice ante iudicium: se si riferisca a uno stadio in cui non è ancora stata svolta o non si è conclusa l'istruzione dibattimentale, ovvero se, più in generale, ritenga che il giudice non possa anticipare una valutazione sull'esistenza di una circostanza non risultante dal capo di imputazione.

La dettagliata descrizione dei fatti fornita dal giudice rimettente per motivare l'esistenza delle condizioni richieste per l'applicazione della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. e la locuzione usata «Tali essendo i fatti oggetto del giudizio» inducono a ritenere che la sua valutazione sia avvenuta all'esito dell'istruzione dibattimentale. Comunque ciò che rileva, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è che il giudice abbia correttamente motivato sull'esistenza delle condizioni richieste per l'applicabilità della disposizione censurata. Nella specie questa motivazione esiste e non dà luogo ad alcun dubbio sulla rilevanza delle questioni. Ovviamente nessun significato può avere il fatto che l'attenuante prevista dall'art. 648, secondo comma, cod. pen. non figura nel capo di imputazione, dato che questo non deve riportare (art. 552, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.) le eventuali attenuanti e che in ogni caso il dato determinante è costituito dalla valutazione del giudice sulla loro esistenza.

3.- Nel merito le questioni non sono fondate.



4.- La particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. costituisce una causa di non punibilità introdotta dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m, della legge 28 aprile 2014, n. 67), in attuazione della legge 28 aprile 2014, n. 67, recante «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili» (ordinanza n. 46 del 2017; sentenza n. 25 del 2015).

Secondo il primo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. «la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale».

Il giudice *a quo* pone le questioni con specifico riferimento al quinto comma dell'art. 131-*bis* cod. pen., secondo cui «[l]a disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante», ritenendo che si possa estendere la previsione anche «all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648 c. 2 c.p.», nel presupposto di un collegamento tra l'esistenza di una circostanza fondata sulla particolare tenuità del fatto e la causa di non punibilità.

La formulazione dell'ultimo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. indica però solo che l'esistenza di un'attenuante, di cui la particolare tenuità del danno o del pericolo sia elemento costitutivo, di per sé non impedisce, ma neppure automaticamente comporta, l'applicazione della causa di non punibilità.

Inoltre la particolare tenuità del danno o del pericolo è cosa diversa dalla "particolare tenuità del fatto", che integra l'attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen.

Le circostanze attenuanti del fatto di speciale o di particolare tenuità, rientranti nel novero di quelle cosiddette indefinite o discrezionali (non avendo il legislatore meglio precisato il concetto di "lievità" o "tenuità" del fatto), hanno la funzione di mitigare una risposta punitiva improntata a particolare rigore, che proprio per questo rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale (sentenza n. 68 del 2012).

Queste attenuanti, previste nel codice penale o in leggi speciali, si fondano per lo più su una valutazione globale del fatto o sulla considerazione dei suoi soli profili oggettivi, quali le caratteristiche dell'azione criminosa o l'entità del danno o del pericolo, e presentano perciò vari aspetti che le differenziano dalla causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. Questa infatti, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, richiede una valutazione complessa e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo (Corte di cassazione, sezioni unite, 25 febbraio 2016, n. 13681).

Perciò tra l'attenuante del fatto di particolare tenuità, prevista per il reato di ricettazione, e la causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. non può stabilirsi alcun collegamento che possa comportarne l'applicabilità.

Anche a prescindere da tale collegamento però, l'inapplicabilità della causa di non punibilità alla fattispecie in questione secondo il giudice rimettente darebbe luogo per vari aspetti alla violazione degli artt. 3, 13, 25 e 27 Cost.

5.- Il giudice rimettente ritiene che il limite edittale di cinque anni determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., perché «comporta, nell'applicazione pratica della nuova causa di non punibilità, un inevitabile, ingiustificato, diverso trattamento di ipotesi astrattamente configurabili come di particolare tenuità, che non appare sorretto da valori rispondenti a un principio di ragionevolezza legislativa».

Rientrerebbero nell'ambito della causa di non punibilità reati che, pur essendo sanzionati con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, sarebbero «di sicuro maggiore allarme sociale rispetto alla ipotesi attenuata della ricettazione ex art. 648 c. 2 c.p.».

A riprova di tale affermazione, il giudice *a quo* ha indicato un ampio elenco di reati ai quali sarebbe applicabile l'art. 131-*bis* cod. pen. (tra i quali, reati contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro la fede pubblica, contro l'incolumità individuale, contro la libertà personale ed altri), rilevando che potrebbero essere giudicate non punibili condotte sanzionate con pene edittali massime non superiori a cinque anni, ma di offensività maggiore di quelle rientranti nella previsione dell'art. 648, secondo comma, cod. pen.

In proposito è agevole rilevare che la sostanziale eterogeneità delle situazioni poste a confronto determina l'indoneità dei *tertium comparationis* a fungere da termine di riferimento onde verificare la pretesa lesione del principio di uguaglianza (ordinanza n. 109 del 2004). Le ipotesi di reato che il giudice evoca sono incomparabili con la fattispecie attenuata prevista dall'art. 648 cod. pen., sia per quanto attiene alla loro struttura, sia anche, per la maggior parte di esse, per quanto attiene ai beni tutelati.



Pure il fatto che siano stati indicati a paragone una quantità di reati, tra loro diversi, e non soltanto uno od alcuni di essi, mostra chiaramente che nessuno di questi è in grado di costituire un modello comparativo, al quale fare riferimento per individuare una soluzione costituzionalmente obbligata. Ed è noto che, anche in presenza di norme manifestamente arbitrarie o irragionevoli, solo l'indicazione di un *tertium comparationis* idoneo, o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, può legittimare l'intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore. Se così non fosse, l'intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore (sentenze n. 236 e n. 148 del 2016).

6.- Nel prospettare l'esistenza di un'irragionevole disparità di trattamento, il giudice rimettente ha messo inoltre in discussione il limite massimo di cinque anni previsto dall'art. 131-*bis* cod. pen.

Anche sotto questo aspetto la questione è priva di fondamento.

Come questa Corte ha chiarito, «l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore» (sentenza n. 140 del 2009). Tale giudizio è, pertanto, suscettibile di censure di legittimità costituzionale solo nei casi di manifesta irragionevolezza.

Nel caso in questione il giudice rimettente ha censurato il limite di cinque anni previsto dall'art. 131-*bis* cod. pen., che non può considerarsi, né irragionevole, né arbitrario. Infatti rientra nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell'astratta gravità dei reati; e l'individuazione di tali limiti (così come, nel caso in esame, l'indicazione del limite relativo alla causa di non punibilità) è frutto di un apprezzamento che spetta al legislatore.

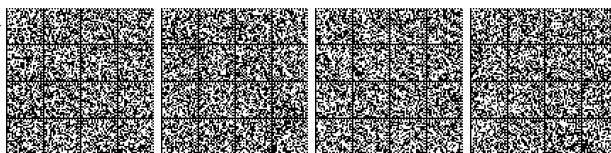
Una volta ritenuta non fondata la censura relativa all'art. 3 Cost., anche le censure relative agli altri parametri risultano prive di fondamento, essendo comunque collegate alla (pretesa) irragionevolezza della norma censurata. Va, inoltre, aggiunto che le censure relative agli artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. si fondano sull'erroneo presupposto che la causa di non punibilità si applichi in caso di assenza di offensività della condotta, quando costituisce invece un dato pacifico (ribadito dalla Corte di cassazione a sezioni unite con la sentenza del 25 febbraio 2016, n. 13681) che l'istituto in questione richiede l'esistenza di un'offensività, sia pur minima, nel fatto da giudicare.

7.- Va infine osservato che, se è vero che in materia penale l'esercizio della discrezionalità legislativa è in gran parte sottratto al sindacato di questa Corte, è anche vero che di una comminatoria per la ricettazione di particolare tenuità, che va (con riguardo alla pena detentiva) da un minimo di quindici giorni fino ad un massimo di sei anni di reclusione, non può non rilevarsi l'anomalia, tenuto conto dell'estensione dell'intervallo (sentenza n. 299 del 1992) e dell'ampia sovrapposizione con la cornice edittale della fattispecie non attenuata (punita con una pena che va da un minimo di due anni a un massimo di otto anni di reclusione). È da aggiungere che mentre il massimo di sei anni, rispetto agli otto anni della fattispecie non attenuata, costituisce una diminuzione particolarmente contenuta (meno di un terzo), al contrario il minimo di quindici giorni, rispetto ai due anni della fattispecie non attenuata, costituisce una diminuzione enorme.

Inoltre, se si fa riferimento alla pena minima di quindici giorni di reclusione, prevista per la ricettazione di particolare tenuità, non è difficile immaginare casi concreti in cui rispetto a tale fattispecie potrebbe operare utilmente la causa di non punibilità (impedita dalla comminatoria di sei anni), specie se si considera che, invece, per reati (come, ad esempio, il furto o la truffa) che di tale causa consentono l'applicazione, è prevista la pena minima, non particolarmente lieve, di sei mesi di reclusione. Pena che, secondo la valutazione del legislatore, dovrebbe essere indicativa di fatti di ben maggiore offensività.

Per ovviare a una situazione di questo tipo, oltre alla pena massima edittale, al di sopra della quale la causa di non punibilità non possa operare, potrebbe prevedersi anche una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità.

Interventi del genere (come anche altri, sollecitati attraverso questioni di legittimità costituzionale che non hanno potuto trovare accoglimento) esulano, per costante giurisprudenza, dai poteri di questa Corte. Di tali interventi però, una volta che ne sia stata rilevata l'esigenza, non può non farsi carico il legislatore, per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nola, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2017.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_170207

N. 208

*Sentenza 6 giugno - 17 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Sospensione del procedimento per incapacità del proposto - Modalità di definizione.**

– Codice di procedura penale, art. 72, comma 2.

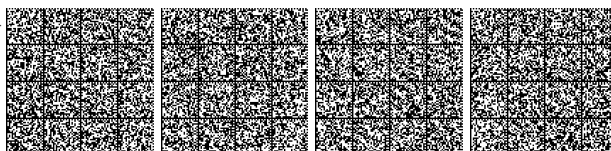
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento penale a carico di C. B. ed altri, con ordinanza del 29 settembre 2015, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di S. B., nella qualità di tutore legale di C. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Stefano Sorrentino per S. B., nella qualità di tutore legale di C. B., e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 settembre 2015 (r.o. n. 2 del 2016), il Tribunale ordinario di Napoli, sezione misure di prevenzione, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, non prevede la revoca dell'ordinanza di sospensione disposta per l'infermità di mente del proposto, qualora si accerti che l'incapacità della persona è irreversibile.

Il Tribunale rimettente riferisce che, su proposta del Procuratore distrettuale antimafia e del Questore, con due decreti del 21 e del 27 giugno 2011, aveva sottoposto a sequestro «svariati beni mobili e immobili intestati a B. C. (proposto anche per la misura di prevenzione personale cd. antimafia), alla moglie B. S. [...], alle figlie B. A. [...] e B. D.».

Nel corso del procedimento è risultato che il proposto versava in una condizione di totale e irreversibile incapacità di partecipare consapevolmente, originata da un grave deterioramento mentale subito in seguito a un arresto cardio-respiratorio per un'overdose di cocaina, avvenuto nel 2003. Per questo stato mentale il proposto era stato dichiarato interdetto dal Tribunale di Napoli e la moglie ne era stata nominata tutore provvisorio.

Il Tribunale, facendo applicazione dell'art. 71 cod. proc. pen., che aveva ritenuto applicabile anche al procedimento di prevenzione, ne aveva disposto la sospensione.

In seguito a ripetuti accertamenti, il giudice rimettente era giunto alla conclusione che l'incapacità del proposto era divenuta irreversibile e che tale stato faceva «venir meno in radice ogni possibilità di ritenere attuale la sua eventuale pericolosità», sicché doveva «certamente escludersi uno dei requisiti essenziali per l'applicazione della misura di prevenzione personale ex art. 2 L. 575/65».

Secondo la difesa del proposto, l'incapacità irreversibile avrebbe dovuto determinare il rigetto della «proposta tout court, anche per la parte patrimoniale, con restituzione dei beni agli aventi diritto», ma il Tribunale ha escluso la possibilità di adottare un provvedimento del genere. Infatti, secondo il giudice rimettente, una volta affermata «l'operatività della sospensione dell'art. 71 c.p.p.», non appariva «possibile alcuna analogia con la “sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere”»; queste, mai previste dalla legislazione in materia di misure di prevenzione, [avrebbero] evidentemente ragione di essere solo nel procedimento penale di cognizione ed innanzi alla contestazione di ipotesi di reato.

L'art. 72 cod. proc. pen., conclude il Tribunale, non è dunque in nessun modo interpretabile nel senso appena indicato.

Ne conseguirebbe, a parere del giudice rimettente, «il pericolo di una permanente stasi processuale», perché il procedimento per l'applicazione della misura reale non potrebbe essere riavviato nei confronti dell'incapace, e nel frattempo continuerebbe ad avere efficacia il sequestro dei beni, disposto in precedenza in attesa di una decisione sulla confisca.

Per superare la stasi processuale occorrerebbe una pronuncia di illegittimità costituzionale, che secondo il giudice rimettente dovrebbe riguardare solo il procedimento relativo all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale.

Il giudice sarebbe solo chiamato a stabilire se certi beni debbano essere sottratti al circuito economico di origine per escludere i condizionamenti criminali che li connotano ed evitare la formazione di patrimoni illeciti, considerato che, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 2-bis, comma 6-bis, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera c), numero 2), del



decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, come sostituito dalla legge di conversione n. 125 del 2008, e modificato dall'art. 2, comma 22, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), la confisca può essere disposta anche a prescindere dalla concomitante applicazione della misura di prevenzione personale e dalla perdurante pericolosità sociale del proposto, al punto che può raggiungere anche gli eredi della persona pericolosa.

Il giudice rimettente reputa la situazione in questione analoga a quella su cui è intervenuta la sentenza di questa Corte n. 45 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non escludeva la sospensione della prescrizione quando era stata accertata la definitiva incapacità dell'imputato di partecipare al procedimento per una irreversibile infermità di mente.

L'attuale assetto normativo sarebbe lesivo del principio di uguaglianza, perché tratterebbe in modo diverso l'imputato nel procedimento penale e il proposto nel procedimento di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, e sarebbe anche del tutto irragionevole.

Inoltre sarebbe lesivo, sia il diritto di difesa dell'incapace, «al quale viene preclusa ogni possibilità di far valere le proprie ragioni attraverso il curatore speciale per dimostrare la lecita provenienza dei beni in sequestro», sia il diritto di difesa dei terzi intestatari di beni sequestrati nel presupposto che ne abbia la disponibilità il proposto.

L'art. 72 cod. proc. pen. sarebbe perciò in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non permette di revocare l'ordinanza di sospensione del procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, ove sia accertata la irreversibile incapacità della persona. In caso di accoglimento delle questioni, vi sarebbe la possibilità di decidere sulla confisca dei beni sequestrati.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente non avrebbe esperito il tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Nel merito, esse sarebbero infondate in ragione della «profonda differenza intercorrente tra il procedimento penale ed il procedimento di prevenzione».

3.- Si è costituito anche il proposto, rappresentato, in quanto interdetto, dal proprio tutore, e ha chiesto l'accoglimento delle questioni.

Secondo il proposto anche l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale non potrebbe prescindere dallo «svolgimento del contraddittorio» con la parte privata, in particolare sull'esistenza della pericolosità «al momento dell'acquisto del bene oggetto della richiesta ablatoria».

L'incapacità processuale del proposto, pertanto, non potrebbe consentire al Tribunale l'adozione di un provvedimento sulla confisca del bene. Né l'incapace potrebbe essere equiparato al deceduto, che resta estraneo al procedimento avviato nei confronti degli eredi, e per il quale non si pone perciò un problema di violazione del diritto di difesa, come questa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 21 del 2012.

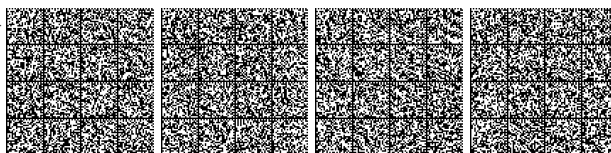
4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, insistendo perché le questioni siano dichiarate inammissibili e, nel merito, non fondate.

La difesa erariale ribadisce che il rimettente avrebbe dovuto offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, in difetto della quale sarebbe inammissibilmente richiesto alla Corte di «avallare una tra le scelte ermeneutiche possibili».

Nel merito, l'Avvocatura generale insiste sulle differenze tra il procedimento penale e il procedimento per l'applicazione della misura di prevenzione reale, con ampie citazioni tratte dalla giurisprudenza costituzionale. Questa distinzione renderebbe non fondate le questioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Napoli, sezione misure di prevenzione, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, non prevede la revoca dell'ordinanza di sospensione disposta per l'infermità di mente del proposto, qualora si accerti che l'incapacità della persona è irreversibile.



Il giudice *a quo* si trova a decidere su domande congiunte di applicazione di una misura di prevenzione personale e della confisca, nei confronti di una persona indiziata di appartenere a un'associazione di tipo mafioso, nell'ambito di un procedimento ancora governato *ratione temporis* dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), e dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità).

Nel corso del procedimento è stato accertato che il proposto non era in grado di partecipare coscientemente a causa di un'infermità mentale. Per tale ragione il Tribunale rimettente ha adottato un'ordinanza di sospensione ai sensi dell'art. 71 cod. proc. pen.

All'esito di una nuova perizia è risultata la natura irreversibile dell'incapacità.

Il giudice *a quo* reputa che la «permanente stasi processuale», alla quale il procedimento sull'applicabilità della misura patrimoniale sarebbe consegnato per effetto di tale situazione, generi un contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

L'attuale assetto normativo sarebbe lesivo del principio di uguaglianza, perché tratterebbe in modo diverso l'imputato nel procedimento penale e il proposto nel procedimento di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, e sarebbe anche del tutto irragionevole.

Inoltre sarebbe lesivo, sia il diritto di difesa dell'incapace, «al quale viene preclusa ogni possibilità di far valere le proprie ragioni attraverso il curatore speciale per dimostrare la lecita provenienza dei beni in sequestro», sia il diritto di difesa dei terzi intestatari di beni sequestrati nel presupposto che ne abbia la disponibilità il proposto.

2.- L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il rimettente non avrebbe esperimento il tentativo di interpretare la norma impugnata in senso costituzionalmente conforme, e ne ha chiesto il rigetto facendo rilevare la differenza tra il processo penale e il procedimento di prevenzione.

3.- L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento, perché il giudice rimettente ha ritenuto che la possibilità di dare un'interpretazione della disposizione impugnata tale da far superare il denunciato contrasto fosse preclusa dal testo normativo, che non permetterebbe di revocare l'ordinanza di sospensione per il caso di irreversibile incapacità del proposto (sentenza n. 42 del 2017).

4.- Le questioni non sono fondate.

Di fronte all'incapacità del proposto di partecipare coscientemente al procedimento di prevenzione, il Tribunale rimettente, richiamando una giurisprudenza in tal senso, ha ritenuto di dover fare applicazione delle disposizioni che regolano una situazione analoga nel processo penale, e in particolare dell'art. 71 cod. proc. pen. Perciò ha sospeso il procedimento.

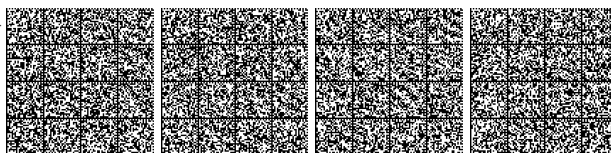
L'irreversibilità dell'incapacità avrebbe poi determinato, secondo il Tribunale, una durata interminabile della sospensione, in quanto non si sarebbe potuta verificare nel procedimento di prevenzione la situazione che, a norma dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen., comporta nel processo penale la revoca dell'ordinanza sospensiva; sarebbe cioè mancata la possibilità di pronunciare una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere.

Il giudice *a quo* rileva che lo stato di irreversibile incapacità del proposto nel caso di specie, anche alla luce della natura dell'infermità mentale che lo ha colpito, «fa venir meno in radice ogni possibilità di ritenere attuale la sua eventuale pericolosità sociale», e che pertanto «deve certamente escludersi uno dei requisiti essenziali per l'applicazione della misura di prevenzione personale ex art. 2 L. 575/65».

Nonostante ciò, l'ordinanza di sospensione non potrebbe essere revocata; infatti non sarebbe «possibile alcuna analogia con la “sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere”». Queste, «mai previste dalla legislazione in materia di misure di prevenzione, [avrebbero] evidentemente ragione di essere solo nel procedimento penale di cognizione ed innanzi alla contestazione di ipotesi di reato».

Tale affermazione non può essere condivisa.

È vero che nel procedimento di prevenzione non sono previste sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere, ma se fossero previste verrebbe in questione non un'applicazione analogica dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen., ma un'applicazione diretta. Esclusa l'applicazione diretta, nel caso in cui la mancanza di pericolosità del proposto comporti il rigetto della richiesta della misura di prevenzione personale, non c'è alcuna ragione per escludere anche l'applicazione analogica della disposizione in questione.



In questo caso il procedimento di prevenzione si conclude con una decisione sostanzialmente assolutoria, come quella del processo penale, e, una volta fatta applicazione analogica dell'art. 71 cod. proc. pen. per disporre la sospensione del procedimento, non può non farsi uguale applicazione anche dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen. per revocarla.

Deve perciò concludersi che, dopo aver constatato la mancanza di pericolosità attuale, il Tribunale era tenuto a revocare l'ordinanza di sospensione e a rigettare la richiesta di applicazione della misura di prevenzione personale.

5.- Una volta chiarito ciò, occorre stabilire quale debba essere la sorte della richiesta relativa alla confisca.

Al riguardo va anzitutto escluso che l'incapacità irreversibile del proposto impedisca l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, dato che questa prescinde dall'attuale pericolosità della persona, ma ha lo scopo di sottrarre definitivamente i beni «al “circuito economico” di origine, per inserirli[i] in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo» (sentenza n. 335 del 1996). Nel caso della confisca non vi è perciò ragione di rigettare la domanda a causa della infermità mentale del proposto, visto che tale stato è compatibile, sul piano sostanziale, con l'adozione di una misura preventiva di natura patrimoniale.

È da aggiungere che, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 2-*bis*, comma 6-*bis*, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera c), numero 2), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, come sostituito dalla legge di conversione n. 125 del 2008, e modificato dall'art. 2, comma 22, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), la confisca può essere disposta anche a prescindere dalla concomitante applicazione della misura di prevenzione personale e dalla stessa perdurante pericolosità sociale del proposto, al punto che può raggiungere anche gli eredi della persona pericolosa.

Inoltre l'irreversibile incapacità del proposto non costituisce un ostacolo alla definizione del procedimento relativo alla misura patrimoniale.

Erra infatti il rimettente nel ritenere che la possibilità di una tale definizione sia preclusa dalla normativa vigente e richieda perciò di essere introdotta con una dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'errore consiste nella supposta equiparazione tra misura di prevenzione personale e misura di prevenzione reale per quanto concerne l'applicabilità degli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen., in relazione alla sospensione del procedimento per l'incapacità del proposto.

6.- Come è noto, il procedimento di prevenzione è governato dalla normativa relativa all'applicazione delle misure di sicurezza, in quanto applicabile (art. 4 della legge n. 1423 del 1956).

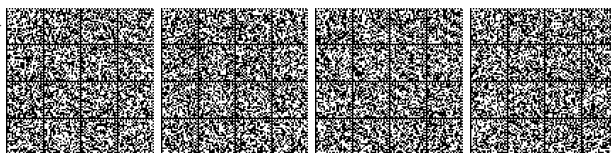
L'art. 678 cod. proc. pen., con riferimento alle misure di sicurezza e per quanto qui interessa, rinvia a sua volta all'art. 666 cod. proc. pen., relativo al procedimento di esecuzione.

L'art. 666, comma 8, cod. proc. pen. stabilisce che, nel caso di infermità mentale dell'interessato, si procede nei confronti del tutore, del curatore o del curatore provvisorio, che deve essere nominato in assenza dei primi.

La normativa concernente il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza pertanto esclude che l'incapacità della persona comporti la sospensione del procedimento e impone, al contrario, che esso prosegua anche nei confronti del tutore o del curatore. Compito dell'interprete è decidere se questa normativa sia o no compatibile con la natura e la struttura del procedimento di prevenzione, e quindi se essa sia o no per tale parte ad esso applicabile, sia quando ha ad oggetto misure personali, sia quando ha ad oggetto misure patrimoniali. In caso di incompatibilità troverebbero infatti spazio, in entrambi i casi, gli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen.

7.- Questa Corte ha spesso rimarcato che il procedimento di prevenzione è caratterizzato da «profonde differenze» rispetto al processo penale (ordinanza n. 275 del 1996), che consentono al legislatore un ampio spazio di diversificazione della disciplina (sentenza n. 321 del 2004; da ultimo, sentenza n. 106 del 2015).

Al contempo, quando viene in gioco il bene supremo della libertà della persona, suscettibile di essere pesantemente inciso da una misura di prevenzione personale, neppure le spiccate peculiarità del procedimento di prevenzione consentono che esso sia sottratto al patrimonio comune delle garanzie normative essenziali, correlate alle diverse caratteristiche procedurali (sentenze n. 306 del 1997, n. 77 del 1995, n. 160 del 1982 e n. 76 del 1970; ordinanza n. 7 del 1998), se del caso anche attraverso l'applicazione delle regole relative al processo penale (sentenza n. 53 del 1968; in seguito, sentenza n. 306 del 1997).





È quanto deve accadere, e nella specie è accaduto, per l'applicazione della misura di prevenzione personale, tenuto conto che il bene sul quale essa opera ha «una propria e particolare rilevanza costituzionale» (sentenza n. 53 del 1968; in seguito, sentenza n. 306 del 1997). È perciò necessario che l'esercizio del diritto di difesa, e di «autodifesa», da parte del proposto sia «consapevole e attivo» (sentenza n. 39 del 2004), cosa che non potrebbe accadere se fosse possibile procedere nonostante lo stato di incapacità. In questo caso, l'art. 666, comma 8, cod. proc. pen. si dimostra pertanto incompatibile con il rito di prevenzione personale, e dunque inapplicabile, mentre adeguata, per quanto qui rileva, appare la disciplina recata dagli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen.

8.- A una conclusione diversa si deve invece pervenire con riferimento al procedimento relativo alle misure di prevenzione patrimoniali, perché un conto è l'inviolabilità della libertà personale, altro conto è «la libera disponibilità dei beni, che la legge ben può contemperare in funzione degli interessi collettivi che vengono ad essere coinvolti» (sentenza n. 48 del 1994; in seguito, sentenza n. 21 del 2012; ordinanza n. 216 del 2012).

Questa Corte, in particolare, è già stata chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale della scelta legislativa di prevedere che il procedimento di prevenzione per la confisca dei beni possa essere proposto nei confronti dei successori a titolo universale o particolare della persona deceduta. In tale occasione, si è precisato che «l'individuazione, operata dal rimettente, della “presenza fisica dell'interessato” (o almeno della sua “possibilità astratta di partecipare”) quale “momento fondamentale del rapporto processuale, che condiziona la correttezza globale del giudizio”, in cui si sostanzia il nucleo essenziale della questione, non è giustificata con riferimento a un procedimento finalizzato all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca». Infatti le «profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione» (ordinanza n. 275 del 1996) e le peculiarità di quest'ultima, particolarmente significative quando, come nel caso della confisca, la sede sia funzionale all'applicazione di misure destinate ad incidere non già sulla libertà personale della parte, ma sul suo patrimonio, in uno con la considerazione della *ratio* dell'istituto, confermano l'infondatezza della questione, incentrata sull'assunto - valido per il processo penale - che la “presenza fisica” del “soggetto nei confronti del quale [la confisca] potrebbe essere disposta” (o almeno la sua “possibilità astratta di partecipare”) sia condizione ineludibile di conformità del procedimento per l'applicazione della misura patrimoniale ai parametri costituzionali evocati dal rimettente» (sentenza n. 21 del 2012).

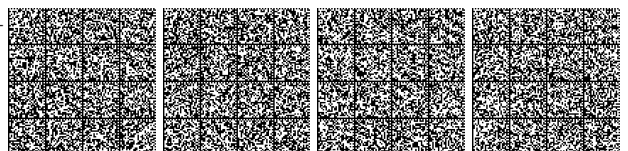
Se, dunque, la natura del procedimento per l'applicazione della confisca è tale da non comportare necessariamente l'autodifesa da parte del proposto, al punto che esso può avviarsi nei confronti dei terzi successori, non si vede ragione costituzionalmente ineludibile per sospendere il procedimento in caso di incapacità del proposto stesso.

L'esercizio del diritto di difesa è infatti legittimamente garantito da parte del tutore o del curatore, una volta chiarito che si può prescindere dalla partecipazione personale del proposto. Ciò in linea con la natura di *actio in rem* che la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisce al procedimento di confisca (da ultimo, sentenza 12 agosto 2015, Gogitidze contro Georgia).

Naturalmente tali considerazioni attengono al solo profilo di legittimità costituzionale prospettato dal rimettente, con riferimento alla potestà pubblica di avviare e procedere nel giudizio di prevenzione reale nei confronti dell'incapace, rappresentato dal suo tutore o curatore provvisorio. Indiscussa la sussistenza di tale potestà per le ragioni appena esposte, resta impregiudicata ogni valutazione circa la compatibilità con la Costituzione della particolare configurazione che il legislatore ha impresso al procedimento, specie in punto di oneri probatori e di allegazione, anche quando la persona che ha diretta conoscenza dei fatti, e che potrebbe articolare la propria difesa in base a ciò, non sia in grado di prendere parte coscientemente al giudizio. Si tratta, infatti, di due profili distinti, attinenti l'uno all'an del procedimento, e l'altro al quomodo, dei quali il primo soltanto è oggetto del presente giudizio incidentale (sentenza n. 21 del 2012).

In conclusione, con riguardo all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, l'art. 666, comma 8, cod. proc. pen. si rivela compatibile con la struttura del procedimento e va perciò applicato anche nei casi di incapacità del proposto, rimanendo inoperanti gli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen.

Le questioni sono perciò non fondate, perché è errato ritenere che gli artt. 70 e seguenti cod. proc. pen. siano applicabili al procedimento di prevenzione patrimoniale, in luogo dell'art. 666, comma 8, cod. proc. pen., e che solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen. possa conseguirsi l'effetto di proseguire nel giudizio relativo alla confisca.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2017.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_170208

N. 209

*Sentenza 20 giugno - 17 luglio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Possibilità per il Comune di Roma di istituire un contributo straordinario a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 14, comma 16, lettera f).

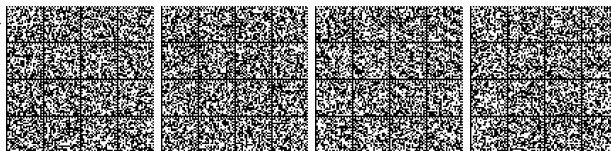
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lettera *f*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra RAI-Radiotelevisione Italiana spa, RAI Way spa e Roma Capitale ed altre, con ordinanza del 23 giugno 2015, iscritta al n. 291 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di RAI-Radiotelevisione Italiana spa e di RAI Way spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giuseppe Lavitola per RAI-Radiotelevisione Italiana spa e per RAI Way spa e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lettera *f*) della legge 30 luglio 2010, n. 122 [*recte* art. 14, comma 16, lettera *f*), 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], per violazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione.

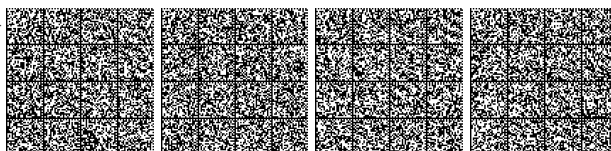
La disposizione impugnata stabilisce che: «[...] in considerazione della specificità di Roma quale Capitale della Repubblica, e fino alla compiuta attuazione di quanto previsto ai sensi dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 [recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»], per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, il Comune di Roma può adottare le seguenti apposite misure: [...] *f*) contributo straordinario nella misura massima del sessantasei per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente».

La questione è sorta nell'ambito di un ricorso proposto da RAI-Radiotelevisione Italiana spa e RAI Way spa, con il quale dette società chiedevano l'annullamento dei provvedimenti relativi all'adozione del piano regolatore generale (PRG) del Comune di Roma, ed in particolare lamentavano l'illegittimità della previsione del contributo straordinario di cui al combinato disposto degli artt. 102, comma 5, e 20, comma 3, delle norme tecniche di attuazione (NTA), nella parte in cui assoggettano le cosiddette "valorizzazioni urbanistiche", frutto della nuova pianificazione, ad un contributo straordinario, deducendo la carenza della necessaria base legislativa; con successiva memoria le ricorrenti sollevavano censure di incostituzionalità dell'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010, nel testo sostituito dalla legge n. 122 del 2010 - entrato in vigore nelle more del giudizio di primo grado.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sentenza n. 5887 del 2011, dichiarava inammissibile il ricorso per carenza di un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione.

In appello le società ricorrenti riproponevano le censure nei confronti dell'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010, nonché dell'art. 17, comma 1, lettera *g*), n. 3, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), nel testo sostituito dalla legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164.

Il Consiglio di Stato, nell'accogliere alcune delle sollecitazioni delle società appellanti, premette di ritenere infondata l'eccezione di inammissibilità accolta dal TAR del Lazio, in quanto non si potrebbe dubitare della ricorrenza dell'interesse ad agire. Infatti, secondo le società ricorrenti la dismissione delle aree cui farà seguito il mutamento di destinazione oggetto di contributo straordinario, costituirebbe un passaggio sicuro ed obbligato talché la lesione derivante dalle norme, oltre che concreta, sarebbe suscettibile di verificarsi con un elevato grado di probabilità nel prossimo futuro.



Riferisce il rimettente che, per effetto di accordi conclusi tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai, per il passaggio delle trasmissioni radiotelevisive alla tecnologia digitale terrestre e per la riduzione dei servizi in onda media, le società ricorrenti avevano necessità di dismettere i complessi immobiliari siti in località «Prato smeraldo» e «Santa Palomba» sino a quel momento utilizzati per i servizi in precedenza erogati. A tale scopo, avevano a suo tempo formulato osservazioni al nuovo PRG di Roma, al fine di assoggettare le predette aree, a seguito della dismissione, a strumento urbanistico attuativo, chiedendo, per il complesso immobiliare di «Prato Smeraldo», una destinazione prevalentemente residenziale e, per quello di «Santa Palomba», una destinazione commerciale e a servizi. Le osservazioni erano state parzialmente accolte dal Comune di Roma, sicché l'art. 102, quinto comma, delle NTA, aveva previsto il riuso della edificazione dismessa con destinazioni d'uso commerciali e servizi, turistico-ricettive e produttive.

La norma in questione prevedeva anche l'assoggettamento al contributo straordinario previsto dall'art. 20 delle stesse NTA, per la superficie destinata alle funzioni turistico-ricettive e produttive, escluse le destinazioni «servizi alle persone» e «attrezzature collettive».

Secondo il giudice *a quo* tale previsione dovrebbe ritenersi già lesiva, nella misura in cui essa incide immediatamente sulla convenienza economica delle programmate operazioni di dismissione, tra l'altro poste a base delle osservazioni al PRG proposte dalle due società, e prese espressamente e specificatamente in considerazione dalle norme tecniche impugnate aventi proprio ad oggetto il «riuso della edificazione dismessa».

In punto di rilevanza osserva ulteriormente il Consiglio di Stato che, pur potendo ritenersi - come già affermato in precedenza (è citata la sentenza del Cons. Stato 13 luglio 2010, n. 4545) - che disposizioni quali quelle contestate costituiscono espressione della potestà conformativa del territorio nell'esercizio della propria attività di pianificazione, concretizzandosi attraverso il ricorso a modelli privatistici e consensuali, a mente dell'art. 11, legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», sarebbe del tutto evidente che l'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010 debba esser inteso quale disposizione posta a «copertura» legislativa del contributo straordinario in contestazione, ovvero emanata al preciso scopo di legittimare *ex post* la previsione del contributo straordinario da parte del Comune di Roma. Conseguentemente, in disparte gli impegni già assunti dal privato a mezzo di un accordo già formalizzato, secondo il Consiglio di Stato dovrebbe ritenersi che le altre procedure urbanistiche di valorizzazione citate dalla norma, ancora in itinere, restino disciplinate dalla norma citata, ed alla luce di questa dovrebbero essere giudicate.

Evidenzia inoltre il giudice *a quo* che, successivamente, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 17, comma 1, lettera *g*) della legge 11 novembre 2014, n. 164 [*recte*: del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133,] (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), come modificato dalla legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164, all'art. 16, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (testo *A*)», sarebbe stata introdotta su tutto il territorio nazionale la previsione di assoggettamento ad un analogo contributo straordinario; inoltre, la medesima legge n. 164 del 2014 avrebbe anche inserito - mediante l'art. 17, comma 1, lettera *g*), numero 3-*bis* del d.l. n. 133 del 2014 - un successivo comma 4-*bis* all'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, con il quale si fanno salve le «diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali». Secondo il Consiglio di Stato in tal modo sarebbe fatto salvo anche l'art. 20 delle NTA del nuovo PRG di Roma e soprattutto, a maggior ragione, in quanto norma speciale, si dovrebbe ritenere implicitamente salvo anche l'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010, oggetto di impugnazione.

Il rimettente esclude qualsiasi possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata «essendo qualsivoglia approccio esegetico inibito dal carattere perentorio della norma, nonché dalla mancanza nell'ordinamento di norme e principi, anche in materia perequativa, la cui tenuta costituzionale si possa dire certa al punto di consentire di colmare le lacune o di emendare le norme con l'ausilio dell'analogia».

1.1.- Tanto premesso, nel merito il Consiglio di Stato ritiene che la norma impugnata violi l'art. 23 Cost., in quanto il contributo straordinario, finalizzato a «garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria del Comune di Roma», pur accedendo a previsioni urbanistiche espressive del tradizionale potere pianificatorio, introdurrebbe una prestazione patrimoniale imposta, seppur collegata ad un beneficio derivante dall'attività istituzionale dell'ente di pianificazione del territorio, che tale prestazione impone, e ciò secondo la logica tipica della contribuzione in materia edilizia. Quel che muterebbe rispetto all'ordinamento previgente, secondo il rimettente, è che, ove le finalità della pianificazione siano quelle indicate, e gli effetti siano economicamente stimabili in termini di incremento di valore dell'immobile interessato dalla pianificazione, il proprietario di quest'ultimo è soggetto all'imposizione di un contributo straordinario nella misura massima del sessantasei per cento del maggior valore immobiliare conseguibile.





1.1.1.- Sulla scorta di tale qualificazione, eccepisce il rimettente che, pur essendo pacifico che la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione abbia carattere relativo, nel caso concreto si tratterebbe di una prescrizione normativa "in bianco" che non preciserebbe in alcun modo i contenuti ed i modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. Tale disposizione difatti porrebbe criteri vaghi (quale sarebbe la nozione di «rilevanti» valorizzazioni immobiliari) ed imprecisi (quale sarebbe la riferibilità di tali valorizzazioni a fatti generatori anche in via «indiretta») che, come tali, sarebbero inadeguati a delimitare la discrezionalità dell'autorità amministrativa nell'esercizio del potere impositivo. Parimenti, secondo il Consiglio di Stato, difetterebbero i criteri in ordine al quantum della pretesa, poiché l'indicazione di una sola misura massima del sessantasei per cento lascerebbe l'amministrazione totalmente libera di fissare l'aliquota in un margine eccessivamente ampio (da 0 al 66 per cento), in assenza di qualsivoglia parametro o criterio.

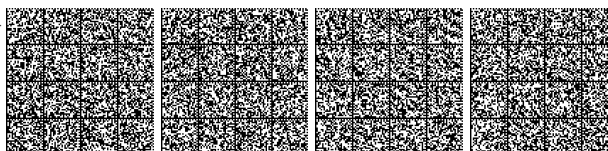
1.1.2.- Sotto altro profilo, l'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. 78 del 2010 violerebbe l'art. 23 Cost., alla luce del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Secondo il Consiglio di Stato la particolare gravosità dell'imposizione patrimoniale si spiegherebbe solo con riferimento al principio della derivazione del beneficio dall'esercizio del potere amministrativo di conformazione della proprietà: l'ente sarebbe legittimato a chiedere una somma così alta perché essa sarebbe il frutto di una previa attività amministrativa dell'ente, creativa di un plusvalore ancora più rilevante. L'obbligazione pecuniaria citata, secondo il rimettente, avrebbe quindi un senso solo se connessa al principio di perequazione: poiché l'amministrazione, nel perseguimento di una corretta ed imparziale pianificazione del futuro assetto del territorio, genera, per alcuni proprietari, rilevanti valorizzazioni rispetto ad altri, si dovrebbe ritenere equo che i proprietari beneficiati restituiscano, quanto meno in parte, il plusvalore a favore del territorio, così che anche gli altri proprietari ne possano indirettamente beneficiare. Le esigenze di restituzione, in sintesi, dovrebbero essere quelle proprie dei proprietari non beneficiati in funzione perequativa, non già quelle dell'amministrazione quale compenso o contributo per la generazione del beneficio. Sulla scorta di tali considerazioni, secondo il Consiglio di Stato, la norma sarebbe incostituzionale nella parte in cui consentirebbe di destinare promiscuamente il gettito derivante dal contributo straordinario, non solo «alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito dell'intervento cui accede» ma anche in parte a «finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio». La formula sarebbe così ampia e vaga da legittimare, nella sostanza, la generica utilizzabilità del gettito per qualsivoglia esigenza del Comune di Roma, ove si consideri che potrebbero rientrare nella spesa corrente di Roma Capitale anche gli oneri del personale amministrativo e le spese generali in qualche modo correlate al «servizio del territorio».

1.2.- La disposizione impugnata violerebbe inoltre l'art. 53 Cost. in quanto colpirebbe una capacità contributiva futura e non attuale, identificando il fatto imponibile nel maggior valore immobiliare «conseguibile» e non già in quello effettivamente conseguito, prescindendo dal concreto sfruttamento edilizio.

1.3.- L'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010 violerebbe poi gli artt. 3 e 53 Cost., anche sotto il profilo del principio di eguaglianza tributaria, in quanto differenzerebbe tra titolari di aree valorizzate o meno «rilevantemente», sottoponendo solo i primi a gravosa imposizione patrimoniale e consentendo invece ai secondi il pieno ed esclusivo godimento della rendita generata, con esenzione totale dall'imposizione; essa inoltre sarebbe discriminatoria anche sotto il profilo dell'ambito applicativo e dei contenuti della previsione urbanistica "valorizzante", generando obbligazioni pecuniarie in funzione tendenzialmente perequativa solo per le ipotesi di varianti finalizzate alla realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale, che comportino rilevante valorizzazione in favore del proprietario, ma, secondo il giudice *a quo*, del tutto irragionevolmente, non le genererebbe invece per le varianti o per i nuovi piani che siano semplicemente ispirati ad una *ratio* di fisiologica espansione urbanistica. Infine, la disposizione impugnata creerebbe una sperequazione tra soggetti già oggettivamente beneficiati dalle previsioni del piano urbanistico "originario", esentati dal contributo, e soggetti interessati dalle varianti o dal nuovo piano che, per ciò solo, sarebbero invece soggetti a tale onere aggiuntivo, anche e paradossalmente in favore degli altri proprietari originariamente beneficiati.

2.- Ha svolto atto di intervento nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.- In via preliminare il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità delle questioni in quanto il giudice *a quo*, nel motivare in ordine al requisito della rilevanza, sopravvenuta ai provvedimenti impugnati nel giudizio amministrativo, avrebbe omissso del tutto di valutare, ai fini della definizione del procedimento, se i provvedimenti stessi possano o meno ritenersi legittimi sulla base della situazione normativa esistente all'epoca della loro adozione; se cioè essi possano in ipotesi continuare a "vivere" senza la copertura legislativa operata con la norma impugnata e che, secondo il rimettente, sarebbe stata emanata al preciso scopo di legittimare *ex post* la previsione del



contributo straordinario da parte del Comune di Roma. La mancata previa valutazione della potenziale fondatezza del ricorso in conseguenza dell'illegittimità degli atti impugnati all'epoca della loro adozione e quindi della necessità di applicare, per scongiurare detta illegittimità, la norma sopravvenuta di cui si discute e della "clausola di salvaguardia" contenuta nella sua ultima parte, renderebbe la questione di costituzionalità inammissibile per difetto di compiuta motivazione in punto di rilevanza.

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la infondatezza di tutti i profili di illegittimità prospettati.

Eccepsce l'interveniente che la norma impugnata si inserisce in un coacervo di disposizioni volte a salvaguardare l'andamento della finanza pubblica recando, da un lato, disposizioni valevoli per tutti gli enti territoriali e, dall'altro, previsioni particolari riguardanti il solo Comune di Roma, sicché le censure di costituzionalità non potrebbero prescindere da una visione complessiva delle esigenze di tutela della finanza pubblica e del principio di buon andamento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, innanzitutto, esprime dubbi in ordine al fatto che il contributo straordinario previsto dalla disposizione impugnata possa correttamente qualificarsi quale prestazione patrimoniale imposta a mente dell'art. 23 Cost., in quanto sarebbe evidente la sua prevalente natura sinallagmatica. In ogni caso, osserva che la riserva di legge relativa prevista dalla Costituzione risulterebbe, nella fattispecie, soddisfatta in quanto la legge avrebbe rimesso la misura del contributo all'amministrazione, laddove i suoi presupposti in fatto non potrebbero ritenersi arbitrari, ma determinabili in base a valutazioni tecniche e/o di discrezionalità tecnica espressamente contemplate.

Né, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, potrebbe desumersi la particolare gravosità dell'imposizione patrimoniale, essendo essa correlata all'incremento di valore dell'immobile di proprietà.

In ogni caso, si osserva che i proventi del contributo sono altresì da destinarsi in via principale alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede e, solo in via sussidiaria - nell'ottica della già illustrata necessità di concorrere al buon andamento della finanza pubblica e in particolare di quella dell'ente locale - «in parte [...] a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio». Quindi, secondo l'interveniente, la normativa di cui si discute sembrerebbe proprio ispirata al perseguimento del principio del buon andamento nonché alla salvaguardia di altri principi, quali quello del pareggio di bilancio.

In relazione al presunto profilo di disparità di trattamento, motivato sulla circostanza che dell'utilità derivante dagli interventi di interesse generale beneficerebbero anche altri soggetti, obietta il Presidente del Consiglio dei ministri che, caratteristica propria dell'attività amministrativa è quella di essere destinata a «beneficiare» non singoli soggetti, ma tutta la «collettività», la quale comprende anche i proprietari di immobili non sottoposti ad un medesimo obbligo contributivo, ma ciò non può essere certo considerato come una forma di discriminazione e di violazione del principio di uguaglianza.

Parimenti infondate per il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero le doglianze che assumono la violazione dell'art. 53 Cost. Innanzitutto l'interveniente dubita che il contributo introdotto dalla disposizione impugnata abbia natura di tributo. In ogni caso, evidenzia l'intrinseca contraddittorietà dell'argomentazione spesa dal rimettente (la capacità contributiva deve essere attuale, e non solo potenziale) a fronte della ritenuta attualità dell'interesse ad agire, laddove emergerebbe invece la certezza della dismissione degli immobili.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che già il solo mutamento della qualificazione dell'area o dell'immobile prodotto direttamente da uno strumento urbanistico dovrebbe ritenersi indice di capacità contributiva, e lo stesso dovrebbe ritenersi per trasformazioni di fatto che incidano sul valore degli stessi sul mercato, sicché anche laddove si ritenesse che il contributo abbia natura di tributo, ci si troverebbe in presenza di una capacità contributiva attuale e non futura, effettiva e non apparente e fittizia.

Secondo l'interveniente non sussisterebbe neppure la pretesa disparità di trattamento con i titolari di altre aree "valorizzate" in misura non rilevante. Ciò, innanzitutto, per effetto delle inevitabili differenze che scaturiscono dal susseguirsi delle norme nel tempo e, comunque, perché la titolarità di aree suscettibili di essere valorizzate in modo «rilevante» costituirebbe un valido criterio discrezionale per individuare i soggetti tenuti al versamento del tributo. Si tratterebbe di una valutazione rimessa, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore, che non sarebbe contestabile in quanto non manifestamente irrazionale ed ispirata al perseguimento di finalità di carattere generale degne di tutela.

3.- Hanno svolto atto di intervento anche le società RAI-Radiotelevisione Italiana spa e RAI Way spa, deducendo motivazioni a sostegno dell'incostituzionalità della disposizione impugnata.

Le società intervenienti evidenziano che, in base alle NTA del PRG, il Comune di Roma avocherebbe a sé, a titolo gratuito, i tre quinti della edificabilità espressa da aree di proprietà privata ed al tempo stesso assoggetta la metà della residua edificabilità, a disposizione del proprietario, anche al pagamento del contributo straordinario di urbanizzazione.



3.1.- Secondo le medesime società la Corte dovrebbe risolvere come preliminare e fondamentale la questione se la nuova cubatura e/o la nuova destinazione d'uso attribuite dal nuovo PRG, appartengano o meno al proprietario, in quanto tale potenzialità edificatoria, secondo le predette, dovrebbe ritenersi intrinsecamente propria di quelle aree all'epoca di formazione, adozione ed approvazione del nuovo strumento urbanistico generale; diversamente, il contributo straordinario produrrebbe un «surrettizio» scorporo dello *ius aedificandi* (sono richiamate le sentenze n. 5 del 1980, n. 127 del 1983 e n. 179 del 1989).

3.2.- Con riguardo alle censure dedotte dal rimettente in relazione all'art. 23 Cost., le intervenienti evidenziano che, data la natura di prestazione patrimoniale imposta, la violazione dell'art. 23 Cost., dovrebbe rinvenirsi in un più radicale profilo rispetto a quelli indicati dal Consiglio di Stato, costituito proprio dal surrettizio scorporo dello *ius aedificandi* prodotto dal contributo straordinario; al riguardo evidenziano che la Corte avrebbe precisato che l'espressione «in base alla legge» contenuta nell'art. 23 Cost. si dovrebbe interpretare in relazione al fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale (sent. n. 83 del 2015).

In relazione alla dedotta incostituzionalità della norma, laddove essa potrebbe essere destinata a finanziare anche la spesa corrente da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere d'interesse generale, nonché alle attività urbanistiche a servizio del territorio, le società richiamano quanto affermato dal Consiglio di Stato (sent. n. 616 del 2014), circa il fatto che la perequazione non può servire ai Comuni per finanziare qualsiasi opera pubblica purché compresa nella programmazione triennale, essendo necessario, invece, che vengano finanziate opere «in prossimità» dell'intervento.

3.3.- Infine, relativamente alle censure imperniate sulla violazione dell'art. 53 Cost., secondo le intervenienti non potrebbe dubitarsi che si tratti di un prelievo di ricchezza destinato al soddisfacimento di bisogni pubblici, riguardante determinate categorie di soggetti (proprietari di aree edificabili). Ed al riguardo osservano che il momento impositivo non potrebbe essere quello del rilascio del permesso di costruire e che la sussistenza o meno dell'incremento di valore e la sua relativa misura sarà verificabile esclusivamente al momento della vendita.

#### *Considerato in diritto*

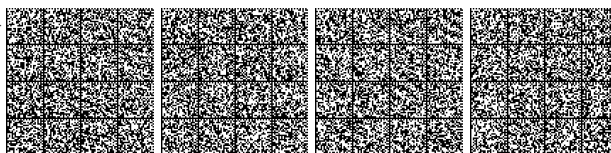
1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lettera *f*), della legge 30 luglio 2010 n. 122 [*recte*: art. 14, comma 16, lettera *f*), del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122], per violazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione.

La questione è sorta nell'ambito di un ricorso proposto da RAI-Radiotelevisione Italiana spa e RAI Way spa, con il quale dette società chiedevano l'annullamento dei provvedimenti relativi all'adozione del piano regolatore generale (PRG) del Comune di Roma, ed in particolare lamentavano l'illegittimità della previsione del contributo straordinario di cui al combinato disposto degli artt. 102, comma 5, e 20, comma 3, delle norme tecniche di attuazione (NTA) di detto PRG, nella parte in cui assoggettavano ad un contributo straordinario le cosiddette «valorizzazioni urbanistiche» frutto della nuova pianificazione.

Riferisce il giudice rimettente che per effetto di accordi conclusi tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI le società ricorrenti avevano necessità di dismettere i complessi immobiliari siti in località «Prato smeraldo» e «Santa Palomba» sino a quel momento utilizzati per i servizi in precedenza erogati. A tal scopo, a suo tempo avevano formulato osservazioni al nuovo PRG di Roma al fine di assoggettare le predette aree a seguito della dismissione, a strumento urbanistico attuativo, chiedendo, per Prato Smeraldo, una destinazione prevalentemente residenziale e, per Santa Palomba, una destinazione commerciale e a servizi.

Le osservazioni erano state parzialmente accolte dal Comune di Roma ed infatti l'art. 102, quinto comma, delle NTA aveva previsto il riuso della edificazione dismessa con destinazioni d'uso commerciali e servizi, turistico-ricettive e produttive. Tuttavia, la norma in questione stabiliva anche l'assoggettamento al contributo straordinario previsto dall'art. 20 delle stesse NTA, per la superficie destinata alle funzioni turistico-ricettive e produttive, escluse le destinazioni «servizi alle persone» e «attrezzature collettive».

Secondo il giudice *a quo* tale previsione dovrebbe ritenersi già lesiva, nella misura in cui essa incide immediatamente sulla convenienza economica delle programmate operazioni di dismissione, poste a base delle osservazioni al PRG proposte dalle due società, e prese espressamente e specificatamente in considerazione dalle norme tecniche impugnate aventi proprio ad oggetto il «riuso della edificazione dismessa».



In punto di rilevanza, osserva ulteriormente il Consiglio di Stato che, pur potendo ritenersi - come già affermato in precedenza dal medesimo giudice amministrativo di appello (è citata la sentenza Cons. Stato 13 luglio 2010, n. 4545) - che disposizioni quali quelle contestate, costituiscono espressione della potestà conformativa del territorio nell'esercizio della propria attività di pianificazione, concretizzandosi attraverso il ricorso a modelli privatistici e consensuali, ex art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sarebbe nondimeno del tutto evidente che l'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010, dovrebbe essere inteso quale disposizione posta a dare "copertura" legislativa al predetto contributo straordinario, in sostanza emanata al preciso scopo di legittimare ex post la previsione del contributo straordinario da parte del Comune di Roma; sicché, prosegue il rimettente, in disparte gli impegni già assunti dal privato a mezzo di un accordo già formalizzato, le altre procedure urbanistiche di valorizzazione citate dalla norma ancora in itinere dovrebbero ritenersi già disciplinate dalla norma citata, ed alla luce di questa dovrebbero essere giudicate.

Evidenzia, inoltre, il giudice *a quo* che, successivamente, per effetto delle modifiche recate dall'art. 17, comma 1, lettera *g*) del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), come modificato, in sede di conversione, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, all'art. 16, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», sarebbe stato introdotto su tutto il territorio nazionale la previsione di assoggettamento ad un analogo contributo straordinario; inoltre, la medesima legge n. 164 del 2014 avrebbe anche inserito - nell'art. 17, comma 1, lettera *g*), numero 3-*bis* del d.l. n. 133 del 2014 - un successivo comma 4-*bis* all'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, con il quale si fanno salve le «diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali». Secondo il Consiglio di Stato in tal modo sarebbe fatto salvo anche l'art. 20 delle NTA del nuovo PRG di Roma e, soprattutto, a maggior ragione, in quanto norma speciale, si dovrebbe ritenere implicitamente salvo anche l'art. 14, comma 16, lettera *f*), del d.l. n. 78 del 2010 oggetto di impugnazione.

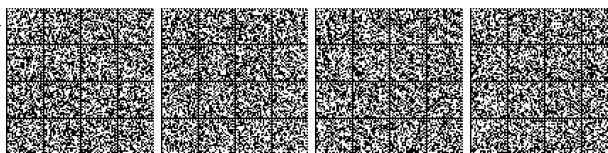
Nel merito, il Consiglio di Stato ritiene che la norma impugnata violi l'art. 23 Cost., in quanto il contributo straordinario, finalizzato a garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria del Comune di Roma, pur accedendo a previsioni urbanistiche espressive del tradizionale potere pianificatorio, introdurrebbe una prestazione patrimoniale imposta ma che, nel caso concreto, avrebbe le caratteristiche di una prescrizione normativa "in bianco", dettando criteri vaghi (quale sarebbe la nozione di «rilevanti» valorizzazioni immobiliari) ed imprecisi (quale sarebbe la riferibilità di tali valorizzazioni a fatti generatori «indiretti») e che, come tali, sarebbero inidonei a delimitare la discrezionalità dell'autorità amministrativa nell'esercizio del potere impositivo.

Parimenti, secondo il Consiglio di Stato, difetterebbero i criteri in ordine al quantum della misura (indicato nella sola entità massima del 66 per cento) lasciando all'amministrazione un margine eccessivamente ampio, in assenza di qualsivoglia parametro o criterio.

Sotto altro profilo, secondo il giudice *a quo* sarebbe altresì violato l'art. 23 Cost., letto alla luce del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., in quanto, secondo i principi della cosiddetta urbanistica perequativa, la restituzione di parte del plusvalore a favore del territorio, imponibile in capo ai proprietari beneficiati, dovrebbe essere volta a vantaggio dei proprietari non beneficiati e non invece a vantaggio dell'amministrazione, quale compenso o contributo per la generazione del beneficio, come invece previsto dalla norma impugnata.

Inoltre, l'art. 14, comma 16, lettera *f*) del d.l. n. 78 del 2010, violerebbe l'art. 53 Cost., in quanto colpirebbe una capacità contributiva futura e non attuale, che prescinderebbe dal concreto sfruttamento edilizio del terreno.

Secondo il Consiglio di Stato tale disposizione violerebbe poi gli artt. 3 e 53 Cost. anche sotto il profilo del principio di eguaglianza tributaria, in quanto differenzerebbe, senza offrire alcuna giustificazione, tra titolare di aree valorizzate «rilevantemente» e titolari di aree edificabili valorizzate, anche se «non rilevantemente», sottoponendo solo i primi a gravosa imposizione patrimoniale e consentendo invece ai secondi il pieno ed esclusivo godimento della rendita generata, con esenzione totale dall'imposizione; la norma sarebbe discriminatoria anche sotto il profilo dell'ambito applicativo, generando obbligazioni pecuniarie in funzione tendenzialmente perequativa solo per le ipotesi di varianti finalizzate alla realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale, ma, secondo il giudice *a quo*, del tutto irragionevolmente non le genererebbe invece per le varianti o per i nuovi piani che siano semplicemente ispirate ad una logica di fisiologica espansione urbanistica; essa, infine, creerebbe una sperequazione tra soggetti già oggettivamente beneficiati dalle previsioni del piano urbanistico "originario", che rimarrebbero fuori dall'ambito di applicazione della legge e potrebbero continuare a godere integralmente della rendita, e soggetti interessati dalle varianti o dal nuovo piano che, per ciò solo, sono obbligati al contributo, anche e paradossalmente in favore degli altri proprietari originariamente beneficiati.





2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lettera *f*), del d.l. n. 78 del 2010, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 122 del 2010, è inammissibile per diversi ordini di ragioni.

2.1.- La norma impugnata così dispone: «[...] in considerazione della specificità di Roma quale Capitale della Repubblica, e fino alla compiuta attuazione di quanto previsto ai sensi dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, il Comune di Roma può adottare le seguenti apposite misure: [...] *f*) contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente».

Successivamente, come rammenta lo stesso giudice rimettente, l'art. 17, comma 1, lettera *g*), numero 3), del d.l. n. 133 del 2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 164 del 2014, inserendo la lettera *d-ter* al comma 4 dell'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, ha nuovamente introdotto la fattispecie del «contributo straordinario» connesso a nuove valorizzazioni urbanistiche in ambito nazionale, dettando una disciplina in parte differente da quella contenuta nell'art. 14, comma 16, lettera *f*), del d.l. n. 78 del 2010.

Infatti, l'art. 16, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, stabilisce che «l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: [...] *d-ter*) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

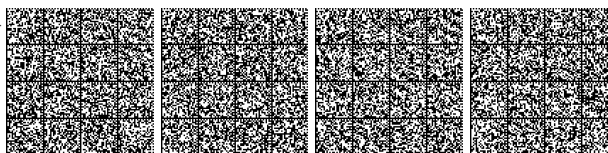
Inoltre, il successivo art. 16, comma 4-*bis*, inserito dall'art. 17, comma 1, lettera *g*), n. 3-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, nel testo introdotto dalla legge n. 164 del 2014, prevede che «con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera *d-ter*) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali».

2.2.- Il confronto tra il vigente quadro normativo e la prospettazione del rimettente porta a concludere che le argomentazioni del giudice *a quo* non presentano alcun elemento che chiarisca le ragioni per le quali egli ritiene di dover fare applicazione della disposizione censurata per proseguire il giudizio in corso (*ex plurimis* (sentenza n. 314 del 2013 ed ordinanza n. 322 del 2013).

In particolare egli non chiarisce: *a*) perché l'art. 14, comma 16, lett. *f*), del decreto n. 78 del 2010 dovrebbe applicarsi alla fattispecie pervenuta al suo esame; *b*) per quale motivo egli tenga in considerazione gli effetti della sola norma impugnata e non anche di quella che successivamente ha esteso, con modifiche, la disciplina del contributo straordinario in ambito nazionale; *c*) per quale motivo ritenga che le NTA debbano trovare apposita copertura nella disposizione impugnata.

Quanto al profilo sub *a*) lo stesso rimettente riferisce che le due società ricorrenti non hanno assunto alcun obbligo nei confronti del Comune di Roma (ora Roma Capitale) al fine di poter effettivamente fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai propri suoli dalle nuove previsioni del PRG. Ammette così implicitamente la non pertinenza al giudizio *a quo* della clausola di salvaguardia e della finalità di impiego contenute nella norma impugnata.

Quanto al profilo sub *b*), il Consiglio di Stato, pur menzionando le ulteriori disposizioni sopravvenute nel 2014, non svolge alcuna indagine circa il rapporto tra queste ultime e la norma impugnata che sarebbe necessaria alla luce della sua prospettazione, invero apodittica, secondo cui l'art. 14 avrebbe dato copertura alle NTA oggetto del giudizio *a quo*.



Peraltro l'aporia più grave del ragionamento del rimettente riguarda la mancata spiegazione del motivo per cui la norma impugnata servirebbe «a conferire base legale [ad un procedimento amministrativo] esercitato esclusivamente a mezzo della ricerca del consenso» e del perché tale preteso conferimento sia pregiudiziale alla decisione che deve assumere.

Secondo la richiamata sentenza Cons. Stato, sezione quarta, n. 4545 del 2010 non v'è alcuna necessità di conferire base legale specifica ad un procedimento che è sorretto «da due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento» quali la potestà conformativa del territorio di cui il Comune è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione e il modello privatistico e consensuale per il perseguimento di finalità di pubblico interesse, di tal che «la "copertura" legislativa delle prescrizioni urbanistiche [deve essere] rinvenuta non tanto in particolari disposizioni di legge, ma innanzitutto nei principi radicati nel nostro ordinamento, con riguardo da un lato al potere pianificatorio e di governo del territorio (quale disciplinato dalla legislazione fin dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante la "Legge urbanistica") e, dall'altro, alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti» (CdS, sez. IV n. 4545 del 2010).

In effetti, il concreto contenuto dell'accordo con il privato rispecchia il contenuto e gli obiettivi dell'atto pianificatorio, a loro volta scanditi attraverso specificazioni tecniche poste in essere in conformità alle NTA.

In tale prospettiva i profili pubblicistici della pianificazione si inseriscono nell'accordo secondo un modulo consensuale sinallagmatico finalizzato all'equa ripartizione del plusvalore edilizio, che non vincola il privato se non attraverso la sua espressa volontà di addivenire all'accordo.

Da tale ultima considerazione si ricava un altro vizio del percorso argomentativo dell'ordinanza che non tiene conto della chiara relazione corrispettiva tra il contributo previsto dalle NTA e l'incremento di valore dell'immobile interessato alla negoziazione, collegamento che, tra l'altro, porta ad escludere in radice la pretesa arbitarietà e gravosità del corrispettivo dovuto dal privato.

2.3.- La natura dell'accordo rende irrilevanti anche i dubbi circa i rapporti tra l'equilibrio economico finanziario del bilancio e il contributo che il giudice *a quo* concepisce erroneamente come una prestazione imposta arbitrariamente finalizzata ad un obiettivo estrinseco alla materia urbanistica.

Come esattamente rilevato dalla Avvocatura generale dello Stato, di regola tutte le entrate degli enti territoriali, sia quelle di natura tributaria che corrispettiva, servono a finanziare il complesso delle attività istituzionali e i servizi resi alla collettività (principio di unità del bilancio) ma, in alcuni casi, è ben possibile che alcune entrate, in tutto o in parte, siano vincolate a specifici obiettivi (sentenze n. 184 del 2016, n. 192 e n. 70 del 2012).

Per tutti gli esposti motivi, la questione in esame deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 16, lettera f), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

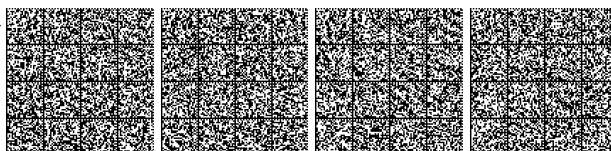
Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2017.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 44

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 giugno 2017*  
(della Regione Lombardia)

**Servizio civile universale - Settori di intervento - Programmazione e attuazione - Procedimento di predisposizione del Piano triennale e dei Piani annuali - Previsione che i programmi, attuati dalle Regioni con risorse proprie, siano sottoposti ad approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini della verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.**

– Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), artt. 3, 4, comma 4, e 7, comma 1, lett. d).

Ricorso nell'interesse della Regione Lombardia (codice fiscale n. 80050050154), con sede in Milano - Piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del presidente *pro tempore*, dott. Roberto Maroni, nato a Varese il 15 marzo 1955, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della giunta regionale n. 6622 del 19 maggio 2017 e per mandato a margine del presente atto, dall'avv. Maria Lucia Tamborino dell'Avvocatura regionale, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Ulisse Corea in Roma, via di Villa Sacchetti, 9.

(Si indica il recapito di fax e l'indirizzo di posta elettronica certificata del legale domiciliatario avv. Ulisse Corea: fax: 06-36001570; pec: [ulissecorea@ordineavvocatiroma.org](mailto:ulissecorea@ordineavvocatiroma.org)).

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, dell'art. 4, comma 4, e dell'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 recante «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 109», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 78 del 3 aprile 2017.

1. Il decreto legislativo n. 40 del 6 marzo 2017 recante la «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 109», è stato adottato, in attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera d) della legge n. 106 del 2016, per la revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al successivo art. 8 della legge n. 106 del 2016.

2. La delega deve essere esercitata nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 8 della citata legge n. 106 del 2016. I principi ed i criteri direttivi sono i seguenti:

«a) istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione;

b) previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, di età compresa tra 18 e 28 anni, che possono essere ammessi al servizio civile universale tramite bando pubblico e di procedure di selezione e avvio dei giovani improntate a principi di semplificazione, trasparenza e non discriminazione;

c) definizione dello status giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione dell'esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria;

d) attribuzione allo Stato delle funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale;

realizzazione, con il coinvolgimento delle regioni, dei programmi da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore;





possibilità per le regioni, gli enti locali, gli altri enti pubblici territoriali e gli enti del Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati;

e) previsione di criteri e modalità di accreditamento degli enti di servizio civile universale, tenendo conto di quanto previsto dall'art. 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza;

f) previsione di criteri e modalità di semplificazione e di trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione dell'attività svolta dagli enti di servizio civile universale, anche con riferimento ai contributi finanziari erogati dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attuazione dei progetti di servizio civile universale, a carico del Fondo nazionale per il servizio civile;

g) previsione di un limite di durata del servizio civile universale, non inferiore a otto mesi complessivi e, comunque, non superiore a un anno, che contemperi le finalità del servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti, e della possibilità che il servizio sia prestato, in parte, in uno degli Stati membri dell'Unione europea nonché, per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della nonviolenza e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea;

h) riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del servizio civile universale in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo;

i) riordino e revisione della Consulta nazionale per il servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto per l'amministrazione, sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento».

3. Per quel che più interessa, l'art. 8, comma 1, lettera d) attribuisce allo Stato «le funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale», senza formulare alcun riferimento espresso alle regioni.

Alla medesima lettera (secondo periodo), si prevede invece «con il coinvolgimento delle regioni» la realizzazione «dei programmi» da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore.

La stessa disposizione (terzo periodo) attribuisce, inoltre, alle regioni e agli enti sopra menzionati la facoltà «di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati».

La lettera d) del comma 1, art. 8, legge n. 106 del 2016 attribuisce alle regioni compiti e competenze al secondo ed al terzo periodo mentre nulla dice nel primo periodo circa il «coinvolgimento delle regioni»: il mancato espresso riferimento alle regioni nella legge delega laddove la norma attribuisce allo Stato «le funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo» non significa però che le regioni non dovessero essere poi inserite dal decreto legislativo, quale soggetto «parte necessaria» del procedimento ivi previsto tant'è che il decreto legislativo lo prevede ma limitando l'intervento regionale ad un parere, mentre avrebbe dovuto prendere la forma di una intesa.

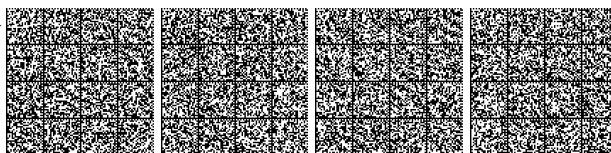
La disposizione della legge delega avrebbe dovuto tradursi in una norma delegata costituzionalmente conforme, come avremo modo in seguito di dimostrare.

Gli ultimi due periodi prevedono espressamente il «coinvolgimento delle regioni» perché senza una espressa previsione di attribuzioni, le regioni non avrebbero potuto né partecipare alla realizzazione dei programmi di altri enti né avrebbero potuto avere la potestà di attivare autonomamente progetti di servizio civile.

Con riguardo alle funzioni previste nel primo periodo, invece, non era necessario una espressa previsione della partecipazione regionale perché non si trattava di attribuire nuove funzioni come negli altri due casi: il decreto legislativo non ha attuato la legge delega in senso costituzionalmente conforme, prevedendo all'art. 4, comma 4, il rilascio di parere e non la formazione di una intesa forte.

4. L'art. 3 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 elenca le aree di intervento del decreto e tra esse inserisce aree di competenza regionale, residuale e concorrente. Tra esse, in particolare, è inserita la materia dei servizi sociali che è materia a competenza concorrente di forte impegno, anche finanziario, da parte delle Regioni; la disposizione, pertanto, appare lesiva del principio di leale collaborazione allorquando si legga unitamente al successivo art. 4, comma 4, in cui vengono previste le modalità di intervento delle Regioni sulle materie elencate all'art. 3 che di seguito si tiene a riportare: «I settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale di cui all'art. 2 sono i seguenti:

- a) assistenza;
- b) protezione civile;
- c) patrimonio ambientale e riqualificazione urbana;
- d) patrimonio storico, artistico e culturale;
- e) educazione e promozione culturale e dello sport;



f) agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità;

g) promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero».

Come può avvedersi quasi la totalità dei «settori di intervento» di cui all'art. 3 intersecano materie di competenza regionale, residuale e concorrente. La disposizione diviene naturalmente lesiva nel momento in cui su detti settori l'intervento regionale venga limitato al rilascio di un parere e non di un'intesa.

5. L'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, nell'ambito della programmazione ed attuazione del servizio civile universale, si limita a prevedere un parere delle regioni in fase di predisposizione del piano triennale e dei piani annuali e un previo parere della Conferenza Stato-Regioni in fase di approvazione di detti piani (triennale ed annuali).

Tale forma di coinvolgimento appare inadeguata a soddisfare l'esigenza di assicurare la partecipazione dei livelli di governo a fronte di una concorrenza di competenza che in base agli orientamenti di codesta Ecc.ma Corte, richiederebbe, invece, una intesa forte.

In particolare, la disposizione è lesiva del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 114, comma 1, cost.; viola l'art. 118, comma 3, cost. laddove prevede forme di coordinamento ed intesa nelle materie della immigrazione e della tutela dei beni culturali, considerato che l'art. 3, decreto legislativo n. 40 del 2017 prevede all'art. 3 tra i settori di intervento alla lettera d) quello del «patrimonio storico, artistico e culturale» ed alla lettera g) la «promozione e tutela dei diritti umani».

La disposizione è, quindi, è lesiva del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ed infatti, la norma così dispone: «Il Piano triennale ed i Piani annuali sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'art. 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La norma è richiamata all'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 40 del 2017.

6. L'art. 7, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 subordina l'attuazione, da parte delle Regioni, di programmi di servizio civile universale, con risorse proprie, alla previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale. Tale previsione è lesiva del principio di autonomia finanziaria di spesa riconosciuta alle Regioni dall'art. 119, comma 1, cost., laddove prevede che i programmi di servizio civile universale — per quanto adottati con «risorse proprie» delle regioni, siano soggetti a «previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto.» Infatti, la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, lettera d) così recita: «Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano: attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto».

La disposizione non è rispettosa della legge delega n. 106 del 2016 (art. 8, comma 1, lettera d), terzo periodo) laddove prevede la «possibilità per le regioni ... di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie da realizzare presso soggetti accreditati».

Il decreto legislativo all'art. 7, comma 1, lettera d) limita la potestà regionale di cui alla legge delega prevedendo una «previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri» il che si traduce, appunto, in una limitazione della potestà regionale attribuita dalla legge delega come «autonoma» da esercitarsi a valere su «risorse proprie» ed al contempo, in un ulteriore ed inutile passaggio procedurale, in violazione del principio di buona amministrazione.

L'autorizzazione prevista dall'art. 7, comma 1, lettera d) diviene un improprio ed illegittimo sub procedimento all'interno del procedimento regionale, come previsto dalla legge delega, espressione della volontà governativa di esercitare un controllo finanziario e di merito dei programmi regionali di servizio civile.

Pertanto, la disposizione in parola aggiunge un quid pluris rispetto alla norma di delega (art. 8, comma 1, lettera d), terzo periodo della legge delega); è lesiva del principio di attribuzione di cui all'art. 117 cost.; è lesiva del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 cost.; è lesiva del principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 cost. ed infine, è posta in violazione del principio di buona amministrazione e ragionevolezza.

Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, Regione Lombardia, come in atti rappresentata e difesa, impugna l'art. 3, l'art. 4, comma 4, e l'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 recante «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 109», in quanto disposizioni



lesive delle proprie attribuzioni, costituzionalmente garantite, avendo limitato il coinvolgimento delle regioni, in materie di competenza, concorrente o residuale, al mero rilascio di un parere in fase di predisposizione del piano triennale e dei piani annuali e di un previo parere della Conferenza Stato-Regioni, in fase di approvazione di detti piani, oltre ad aver previsto che eventuali programmi regionali da adottarsi con risorse proprie, siano soggetti a previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri,

Si ritiene, da un lato, che sarebbe stato conforme alla Carta costituzionale la previsione/prescrizione di una Intesa «forte» ex art. 8, comma 6, della legge 131/2003, in luogo del citato parere, e dall'altro, che l'attuazione di programmi regionali, specie laddove siano realizzati con risorse proprie, non possa essere sottoposta ad una preventiva autorizzazione del Governo.

Quanto sopra in ragione del fatto che i suddetti piani incidono anche su ambiti di competenza regionale, con particolare riguardo alla materia dei servizi sociali di competenza residuale, e quindi necessiterebbero di un coinvolgimento più incisivo.

Appare insufficiente al riguardo la previsione di cui all'art. 5 comma 6, laddove si prevede: «[i] programmi di intervento che riguardano specifiche aree territoriali di una singola regione o di più regioni limitrofe sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri d'intesa con le regioni interessate», poiché tali programmi scontano, comunque, la mancanza di un'Intesa a monte.

#### DIRITTO

Prima di esporre i singoli motivi di gravame, appare opportuno formulare alcuni brevi cenni sull'Istituto in esame.

Il Servizio Civile nazionale (di seguito *SCN*) nasce nel 2001 a seguito della approvazione della legge n. 64 del 2001; è un servizio volontario destinato ai giovani dai 18 ai 26 anni, aperto anche alle donne, che intendono effettuare un percorso di formazione sociale, civica, culturale e professionale attraverso l'esperienza umana di solidarietà sociale, attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale.

La legge 64/01 prevede all'art. 1 il raggiungimento delle seguenti finalità:

concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari;

favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale;

promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli;

partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, storico-artistico, culturale e della protezione civile;

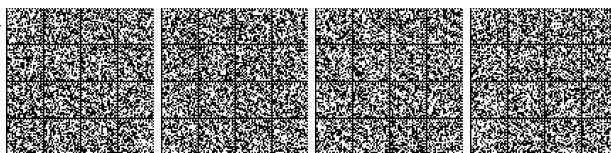
contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti ed amministrazioni operanti all'estero.

La legge ha visto convivere, in una prima fase, due forme di Servizio civile: obbligatorio, per gli obiettori di coscienza e, su adesione volontaria, per le giovani donne secondo alcuni requisiti previsti dalla normativa.

La sospensione della leva obbligatoria, prevista dalla legge 226/2004, ha decretato nel 2005 la fine di questa prima fase e l'avvio della seconda con la partecipazione al Servizio civile nazionale di tutti i giovani, di entrambi i sessi, tramite adesione volontaria. Al contempo il 1° gennaio 2005 viene sospeso il servizio di leva, cessa il servizio civile sostitutivo (legge n. 230 del 1998) e resta, solo il Servizio Civile Nazionale (Legge n. 64 del 2001). Inizia, appunto, una nuova seconda fase del Servizio Civile Nazionale.

Il 1° gennaio entra in vigore il d.lgs 5 aprile 2002, n. 77 che determina il trasferimento delle competenze gestionali del SCN alle Regioni e Province autonome - tenute ad istituire l'albo regionale degli Enti SCN appartenenti al proprio territorio, la soppressione di tutte le sedi periferiche dell'UNSC e la contestuale costituzione del Servizio Civile Nazionale, in ogni capoluogo di Regione e Provincia autonoma.

In occasione della disciplina della rappresentanza dei volontari di SCN, che sostituisce quella degli obiettori di coscienza presenti nella Consultazione per il servizio civile, organo consultivo dell'Ufficio previsto dalla legge 230/98, il regolamento prevede 4 rappresentanti nazionali, rappresentativi delle 4 macro-aree: Nord, Centro, Sud, Estero, ma anche la figura dei rappresentanti regionali e quella dei delegati regionali. Il rilievo regionale del SCN si concretizza anche in forme di rappresentanza, quindi.



Il 10 luglio 2014, il Consiglio dei Ministri approva il disegno di legge «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale» che diviene legge 6 giugno 2016, n. 106. L'art. 1 prevede, tra l'altro, la delega al Governo per la revisione dell'attuale disciplina in materia di servizio civile nazionale (decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 e legge 6 marzo 2001, n. 64), per l'istituzione di un servizio civile universale, finalizzato alla difesa non armata, ai sensi dell'art. 52, primo comma, e dell'art. 11 della Costituzione. Tra i principi e criteri direttivi individuati nella riforma, si segnala la previsione di un meccanismo di programmazione almeno triennale dei contingenti di giovani che possono essere ammessi al servizio civile universale e di selezione ed avvio improntati a principi di semplificazione, trasparenza e non discriminazione.

Tra i principi e criteri direttivi la riforma include anche la «realizzazione, con il coinvolgimento delle regioni, dei programmi da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore», nonché la «possibilità per le regioni, gli enti locali, gli altri enti pubblici territoriali e gli enti del Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile, con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati» [art. 8, comma 1, lettera d)].

Usando delle stesse parole di codesta Ecc.ma Corte (sentenza 25 giugno 2015, n. 119), possiamo dire che «l'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni.

Dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost., esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene.

In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura di molteplici valori costituzionali.

[..] il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato.

Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004)».

La pronuncia n. 228 del 2004, per la prima volta, ha riconosciuto che la difesa della Patria - come sacro dovere del cittadino - debba avere una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, potendo quindi ricomprendere una altra forma di difesa, per così dire «civile» che si traduce nella prestazione di «comportamenti di impegno sociale non armato».

La Corte costituzionale, con la sentenza 25 giugno 2015, n. 119, precisa che «in coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013). ...

Inoltre, sotto un diverso profilo, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo - oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà - anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. Come già affermato da questa Corte, l'attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell'ambito del servizio civile «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013)».

In relazione all'assetto delle competenze legislative in materia di servizio civile nazionale (ora «universale»), la Corte costituzionale ha rinvenuto il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale nell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate» ma anche la materia della «difesa». «Quest'ultima previsione deve essere letta [infatti] alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la

«difesa della Patria» non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato [..].

Accanto alla difesa «militare», che è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, «civile», che si traduce nella prestazione [di] comportamenti di impegno sociale non armato.» (in tal senso sentenza n. 228/2004, richiamata dalla sentenza n. 431/2005)





«La riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, - ha tuttavia precisato la Corte - non comporta [...] che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale».

La Corte costituzionale precisa, quindi, che «vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio.

Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso.»

«[...] È, inoltre, evidente che, nelle ipotesi in cui lo svolgimento delle attività di servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti, dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114, primo comma, della Costituzione).»

Quest'ultimo passaggio della pronuncia costituisce per Regione Lombardia il presupposto fondante l'odierno ricorso: la riserva allo Stato della materia della difesa ex art. 52 cost. non vuol dire che nelle ipotesi in cui il SNC ricada in ambiti di competenza regionale, lo Stato non debba improntare i rapporti con le Regioni e le Province Autonome al principio di leale collaborazione che richiede indubitabilmente l'Intesa forte tra gli Enti costitutivi della Repubblica, come anche espresso esplicitamente all'art. 118, comma 3, cost., per alcune materie.

Tanto sopra esposto, si procede all'esposizione dei motivi di ricorso:

1) Illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, per violazione del principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica di cui agli articoli 114, comma 1, art. 118, comma 3, della Costituzione, del principio di attribuzione di cui all'art. 117 della Costituzione e del principio di sussidiarietà come declinato all'art. 118, comma 1, e all'art. 120, comma 2, della Costituzione.

Regione Lombardia ritiene che l'art. 4, comma 4, decreto legislativo n. 40 del 2017 sia lesivo delle prerogative regionali ed in particolare, lesivo dell'art. 114, comma 1, e dell'art. 118, comma 1, cost., laddove impronta i rapporti tra enti parimenti costitutivi della Repubblica al principio di leale collaborazione ed al collegato principio di sussidiarietà, specie nelle materie di competenza regionale, concorrente o residuale; in ragione di ciò, unitamente all'art. 4, comma 4, si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, decreto legislativo n. 40 del 2017, per avere detta disposizione individuato le materie in cui disporre secondo la previsione del comma 4 dell'art. 4, decreto legislativo 40 del 2017.

Le menzionate disposizioni vanno lette congiuntamente, al fine di determinarsi in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale, considerato che l'art. 3 delimita l'ambito di operatività dell'art. 4, comma 4, decidendo dei settori di intervento, oggetto di parere.

La norma è «replicata», poi, all'art. 7, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 40 del 2017.

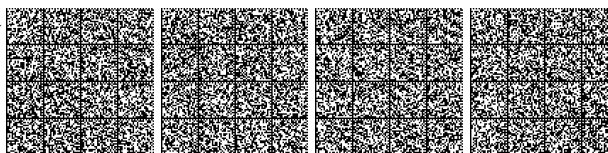
L'abrogazione richiesta con il presente ricorso non potrà che riguardare anche la disposizione da ultimo citata per avere il medesimo testo ed i medesimi effetti.

La ricorrente osserva che il decreto legislativo n. 40 del 2017 «interseca» molte delle materie affidate alle competenze legislative e amministrative delle Regioni, quali, in particolare, quelle in tema di assistenza, protezione civile, riqualificazione urbana, cultura, sport e agricoltura: materie contenute nell'art. 117, commi 1 e 2, cost. Questa «intersezione» risulta, in particolare, dalla indicazione dei «settori di intervento» di cui all'art. 3, decreto legislativo n. 40 del 2017.

La disposizione viola altresì l'art. 118, comma 3, cost. laddove prevede forme di coordinamento ed intesa in specifiche materie quali quelle della immigrazione e della tutela dei beni culturali, considerato che l'art. 3, decreto legislativo n. 40 del 2017 prevede all'art. 3 tra i settori di intervento alla lettera d) quello del «patrimonio storico, artistico e culturale» ed alla lettera g) la «promozione e tutela dei diritti umani».

La disposizione è, quindi, lesiva del principio di attribuzione ex art. 117 cost. e del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1, cost.

Ed infatti, la norma così dispone: «Il Piano triennale ed i Piani annuali sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'art. 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».



Teniamo a ricordare che codesta Ecc.ma Corte si è pronunciata in materia, con sentenza n. 431 del 2005, fissando principi che riteniamo siano stati violati con la approvazione delle norme, oggi, impugnate. Ed infatti, la pronuncia dice:

«La spettanza allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Secondo la Corte, rientra in tale competenza la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: «attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso».

Inoltre, nell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli organi centrali deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione. A questo, del resto, provvede lo stesso decreto legislativo n. 77 del 2002, che attribuisce alla cura delle Regioni e delle Province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile».

La Corte ha quindi ben evidenziato come debba essere garantita la partecipazione delle regioni attraverso «strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione «il che non è stato previsto dal decreto legislativo n. 40 del 2017, incorrendo nelle odierne censure di costituzionalità.

Tanto premesso, Regione Lombardia ritiene che le norme impugnate siano quindi lesive del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.

Il principio di leale collaborazione viene declinato nella giurisprudenza della Corte costituzionale già con la sentenza n. 219 del 1984. Nella richiamata sentenza la Corte afferma «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali.»

Nella sentenza n. 8 del 1985, la Corte associa il principio di leale collaborazione a quella situazione che già allora veniva definita di ordinario «intreccio di interessi» laddove per ogni materia individuata nell'art. 117, osserva la Corte «non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovra regionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica...».

Il rapporto fra competenze statali e competenze regionali va ricostruito alla luce del principio cooperativo. La giurisprudenza costituzionale è tutta tesa, quindi, alla graduazione degli strumenti di leale collaborazione, che va dallo scambio di informazioni, alla consultazione e al parere, all'intesa «debole» e, infine, all'intesa «forte».

Dopo la riforma Titolo V° della Parte II della Costituzione sono aumentate le aree di sovrapposizione tra competenze e interessi.

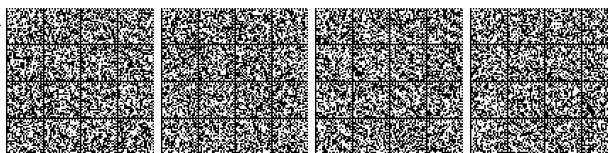
Considerato che permangono le competenze concorrenti, tutte le materie elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 perdono di «solidità» amministrativa o si «smaterializzano», perché non sono più legate a specifiche strutture e alle relative funzioni amministrative.

Non solo, alcune delle materie più importanti tra quelle elencate come «esclusive» dello Stato hanno subito un processo di rilettura come «materie trasversali» (o «materie - non materie», o «materie-obiettivo» o «materie-funzione» o «materie-valore costituzionale», la cui principale caratteristica è di non delimitare ambiti più o meno precisi di competenza ma di essere costruite per interferire con competenze e interessi delle Regioni.

Dunque se l'interferenza tra competenze è aumentata, si avrà l'esigenza di applicare il principio della leale collaborazione al fine di arginare o, laddove possibile, evitare conflitti. Ora, le esigenze di leale collaborazione si devono integrare con l'attenuazione del rapporto di gerarchia tra Stato e Regioni e dal corrispondente affermarsi, all'art. 114, una tendenza paritaria che mira a porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo. La sentenza n. 31 del 2006 si pone in tale verso.

Anche se è vero che la valutazione della dimensione degli interessi continua a ricordare la classica distinzione tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, ovvero tra interesse nazionale, regionale e interesse «esclusivamente locale», dall'altra parte è altresì vero che «sussidiarietà» ed «adeguatezza» esprimono principi che necessariamente conducono ad un rafforzamento del rapporto tra «supremazia - collaborazione».

Questa breve ricostruzione trova al momento la sua definizione nella sentenza n. 251 del 2016. La pronuncia è di particolare interesse, perché aggiunge un nuovo importante tassello alla giurisprudenza, in tema di leale collaborazione, principio la cui violazione può d'ora in poi essere fatta valere non soltanto come vizio *in procedendo* nell'*iter*



formativo del decreto legislativo, ma anche per censurare direttamente la legge di delegazione, dall'altro, perché riaccende il dibattito sulla questione dei «mobili confini» che separano l'intesa (in senso forte e in senso debole) dal parere obbligatorio; dice la Corte:

«Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori.

Un'analogha esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale — e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V — «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016)».

La difesa regionale tiene ad evidenziare questo passaggio della sentenza; nella fattispecie, Regione Lombardia ritiene violato il principio di leale collaborazione: l'esercizio unitario della funzione legislativa in materia di servizio civile nel momento in cui interseca materie di competenza regionale deve prevedere l'intesa, violando altrimenti la carta costituzionale.

Infatti, dice la sentenza:

«Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006).

In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016).

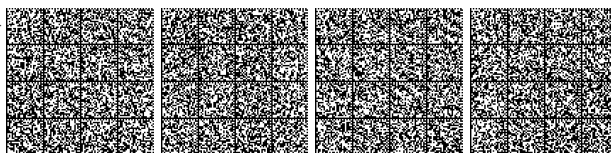
... È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.

Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze».

L'intervento del legislatore delegato anche in ambiti materiali di competenza regionale, pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per «fenomeni sociali complessi» su tutto il territorio nazionale, risulta allora conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio dal fine di contemperare la compressione delle loro competenze.

L'art. 120, comma 2 associa il «principio di leale collaborazione» al «principio di sussidiarietà». Il concetto è ben espresso, tra le altre, dalla sentenza n. 213 del 2006: «L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale».

Quindi, il criterio di prevalenza non dissolve di per sé tutti i dubbi di legittimità della legge statale, escludendo sempre e comunque che il principio di leale collaborazione entri in considerazione.



In questi casi (si veda la sentenza n. 303 del 2003), è indispensabile «anettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

L'obbligo di collaborazione reciproca è costantemente affermato dalla Corte come presupposto operativo del «sistema». La sentenza n. 251 del 2016, sopra richiamata, ben illustra anche sotto tale profilo quale debba essere la modalità secondo cui gli enti parimenti costitutivi della Repubblica e con competenze costituzionalmente garantite ex articoli 117 e 118 cost. debbano improntare i reciproci rapporti.

Ora da quanto sopra detto, a giudizio di regione Lombardia, appare necessaria l'intesa al fine di declinare correttamente gli ambiti di materia indicati nell'art. 3 del decreto legislativo n. 40 del 2017.

Regione Lombardia ritiene che avrebbe dovuto essere prevista una Intesa forte (*cf.*: sentenza della Corte costituzionale n. 207 del 1996).

Infatti, questa Ecc.ma Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 251 del 2016).

La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011).

La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà.

Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso.

Il principio della leale collaborazione e della necessaria intesa quale strumento regolatorio appare leso ai seguenti articoli del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40:

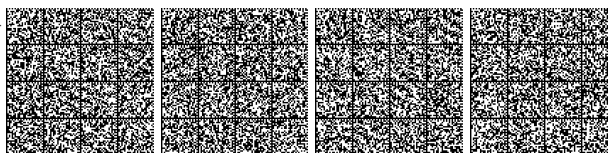
1. Art. 3 - nella elencazione delle aree intervento si evidenziano materie di competenza residuale regionale ovvero concorrente;
2. Art. 4 - l'intervento regionale limitato a «sentite» ovvero «previo parere»;
3. Art. 7 - il coinvolgimento delle regioni risulta marginale.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 4, comma 4, decreto legislativo n. 40 del 2017 - da leggersi unitamente all'art. 3 che viene ad elencare i settori di intervento dello stesso decreto legislativo n. 40 del 2017, e per come ripetuto all'art. 7, comma 1, lettera *a*), venga dichiarato incostituzionale, perché in violazione del principio di leale collaborazione, del principio di attribuzione e del principio di sussidiarietà per come previsti dall'art. 114, comma 1, dall'art. 117, dall'art. 118 e dall'art. 120, comma 2 della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, per violazione dei principi di buona amministrazione proporzionalità e ragionevolezza, del principio di attribuzione di cui all'art. 117 della Costituzione e del principio di autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione.

L'art. 7, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 subordina l'attuazione di programmi di servizio civile universale, da parte delle Regioni, con risorse proprie, alla previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.

Il decreto legislativo all'art. 7, comma 1, lettera *d*) limita la potestà regionale di cui alla legge delega (art. 8, comma 1, lettera *d*), terzo periodo), prevedendo una «previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri» il che si traduce, appunto, in una limitazione della potestà regionale attribuita dalla legge delega come «autonoma» da esercitarsi a valere su «risorse proprie» ed al contempo, in un ulteriore ed inutile passaggio procedurale, in violazione del principio di buona amministrazione.





Tale previsione è anche lesiva del principio di autonomia finanziaria di spesa riconosciuta alle Regioni dall'art. 119, comma 1, cost., laddove prevede che i programmi di servizio civile universale - per quanto adottati con «risorse proprie» delle regioni, siano soggetti a «previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.»

Infatti, la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, lettera *d*) così recita:

«Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano: ... attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto».

L'autorizzazione prevista dall'art. 7, comma 1, lettera *d*) diviene un improprio ed illegittimo subprocedimento all'interno del procedimento regionale, per come previsto dalla legge delega, espressione della volontà governativa di esercitare un controllo finanziario e di merito dei programmi regionali di servizio civile.

La disciplina oggi in discussione è stata disegnata diversamente da quella previgente incorrendo proprio in quelle illegittimità costituzionali di cui la Corte aveva ritenuto indenne il decreto legislativo n. 77 del 2002: la Corte riteneva venisse assicurato (sentenza n. 431 del 2005, par. 5.2.3) «il coinvolgimento di organi di governo diversi da quelli centrali nell'esercizio delle funzioni amministrative relative al servizio civile nazionale ... attraverso una pluralità di strumenti, tra i quali vanno in particolare ricordati: il conferimento alle Regioni e alle Province autonome della cura dell'«attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze» (art. 2, comma 2); la previsione del potere delle Regioni e delle Province autonome di esaminare ed approvare i progetti presentati dagli enti ed organizzazioni che svolgono attività nell'ambito delle competenze regionali o provinciali sul loro territorio (art. 6, comma 5); l'attribuzione anche alle Regioni e alle Province autonome del potere di curare, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti (art. 6, comma 6).

La norma in argomento viola anche il principio di attribuzione ex art. 117 cost.

Come dice sempre codesta Ecc.ma Corte, con sentenza n. 431 del 2005 (par. 5.2.3), dalla disciplina di cui al decreto legislativo n. 77 del 2002 ne derivava «la delineazione di un sistema nel quale allo Stato è riservata la programmazione e l'attuazione dei progetti a rilevanza nazionale ed alle Regioni e alle Province autonome è demandato il compito di occuparsi, nell'ambito delle rispettive competenze, della realizzazione dei progetti di servizio civile nazionale di rilevanza regionale o provinciale, nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale individuanti caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale».

Teniamo a ricordare che codesta Ecc.ma Corte si è pronunciata in materia, con sentenza n. 431 del 2005, fissando principi che riteniamo siano stati violati con la approvazione delle nonne, oggi, impugnate. Ed infatti, la pronuncia dice:

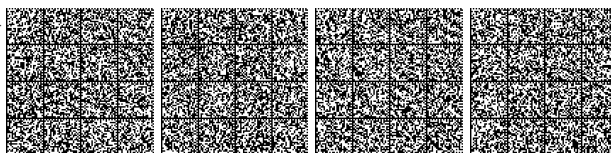
«la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale non preclude alle Regioni e alle Province autonome «la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale», nell'ottica del perseguimento, dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione».

Se dunque gli aspetti procedurali e organizzativi del servizio civile nazionale ricadono sotto la legislazione statale, del tutto possibile resterebbe tuttavia in capo a Regioni e Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale, che però deve ritenersi del tutto distinto da quello nazionale disciplinato con sue proprie nonne, e che dovrebbe avere natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.

La norma impugnata violerebbe anche l'art. 118 della Costituzione, ai sensi del quale, soltanto qualora sussista un'esigenza di esercizio unitario, le funzioni amministrative possono essere sottratte ai Comuni ed affidate ad un livello territorialmente più esteso, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ciò perché, nella prospettiva accolta dall'art. 118 cost., allo Stato spetta valutare l'esigenza di esercizio unitario con riferimento ad interessi di rilevanza nazionale, ma non ad esigenze che si esauriscono a livello regionale.

La norma impugnata violerebbe il principio di autonomia della spesa di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione. Ciò perché, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sentenza n. 417 del 2005, sentenza n. 77 del 2015), la disciplina di principio dei vincoli finanziari si configura compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni ed i Comuni, solo quando stabilisce tassativamente un limite complessivo di intervento — avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente — lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.



Da ultimo, la Corte ha ribadito tale orientamento, con sentenza n. 64 del 2016: «la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché le disposizioni statali prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa, e abbiano il carattere della transitorietà...».

Più in particolare, la scrivente Regione dubita che la verifica attribuita al Governo con la norma impugnata, costituisca un profilo riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato. Ciò perché tali funzioni vanno individuate con riferimento all'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 106 del 2016 oltreché ai principi affermati dalla giurisprudenza di codesta Corte e che sopra abbiamo richiamato.

La Regione puntualizza che la potestà legislativa esclusiva dello Stato non può estendersi oltre i limiti indicati nell'art. 117, secondo comma, Cost., traendo spunto dalla giurisprudenza costituzionale per affermare che risulta, altresì, evidente la sussistenza di una competenza legislativa residuale delle Regioni, in base al criterio di riparto stabilito nel nuovo art. 117 Cost., il quale, elencando solo le materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, consente di far rifluire nella potestà residuale delle Regioni quelle non esplicitamente incluse nell'uno o nell'altro ambito (sentenza n. 261 del 2011).

Inoltre gli articoli 118 e 119 fissano i limiti di esercizio della stessa competenza esclusiva, con la previsione di strumenti di cooperazione e di intesa in specifiche materie.

La ricorrente intende porre in risalto la contraddizione logica della disciplina impugnata rispetto a quanto previsto in precedenza dal decreto legislativo n. 77 del 2002, concludendo che il cambio di direzione attuato con l'intervento normativo oggetto di impugnazione pregiudica la concreta operatività delle amministrazioni comunali, anche per ciò che attiene all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa tutelato dall'art. 97 Cost.

A parere della ricorrente, le disposizioni impuginate violerebbero anche l'art. 118 Cost., nella parte in cui disciplinano funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato, comprimendo, altresì, l'esercizio di funzioni amministrative di spettanza regionale.

Richiamati, in linea generale, i principi che regolano l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impuginate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, cost., unica giustificazione perché possa non dirsi violato l'art. 119 cost.

Regione Lombardia ritiene che la disposizione impugnata ecceda tali confini, attribuendo direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, e ciò anche nel caso non sussista alcun squilibrio finanziario, neppure nei singoli settori di intervento, oggetto di disciplina.

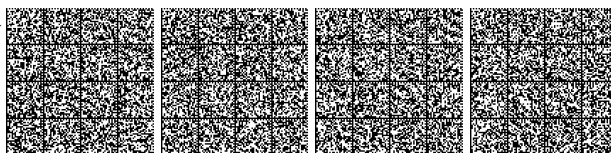
Come ha precisato codesta Ecc.ma Corte con sentenza n. 219 del 2013, «il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), cost...».

Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome....

Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995)».

Regione Lombardia ritiene che la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica in danno delle Regioni e delle Province autonome.

Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito che non gli è proprio, in danno della autonomia regionale, per come anche evidenziata nell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge delega n. 106 del 2016; e poi perché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, in violazione del principio di buona amministrazione.



Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art 7, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo n. 40 del 2017, venga dichiarato incostituzionale per violazione della norma di delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera *d*), terzo periodo della legge n. 106 del 2016, per violazione dei principi di buona amministrazione e ragionevolezza, del principio di attribuzione di cui all'art. 117 e del principio di autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, dell'art. 4, comma 4, e dell'art. 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 recante «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 109», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale — n. 78 del 3 aprile 2017.*

Milano, 29 maggio 2017

*Avv. Maria Lucia Tamborino*

*Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, delibera di Giunta regionale n. 6622/2017 recante l'incarico ai difensori in epigrafe.*

Milano, 29 maggio 2017

*Avv. Maria Lucia Tamborino*

17C00154

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 19 maggio 2017  
(dell'ex consigliere regionale della Regione Lazio Umberto Ponzo)*

**Consiglio regionale - Consigliere regionale - Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti di un ex consigliere regionale.**

– Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del 20 settembre 2016 (R.G.N.R. n. 9173/2015).

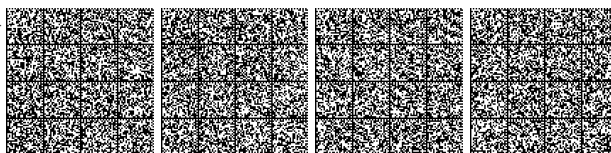
Ricorso per conflitto di attribuzione del sig. Umberto Ponzo (c.f.: PNZMRT59M24H404 - mail: umberto.ponzo59@gmail.com), residente in Albano Laziale, via F.lli Cervi n. 8), rappresentato e difeso in forza di procura in calce dall'avv. Giuseppe Zupo, con studio in Roma via Gioacchino Gesmundo, 4 - 00195 (c.f.: ZPUGPP41M11F888C - pec: giuseppozupo@ordineavvocatiroma.org - fax 06.37358287) presso cui elegge domicilio, ricorrente in qualità di consigliere della Regione Lazio dal 2010 al 2013, propone conflitto di attribuzione con la Magistratura - Procura della Repubblica di Roma, dalla quale è stato imputato per i reati di seguito descritti nel capo di imputazione, imputazione che costituisce attività lesiva dell'autonomia esclusiva garantita dalla Costituzione al consigliere regionale Lazio nelle materie oggetto della contestazione penale.

I reati di peculato (capo A), truffa (capo B), corruzione (capo C) e abuso d'ufficio (capi D ed E), contestati parte (capi A, B, C ed E) ad alcuni soltanto dei colleghi consiglieri regionali nella legislatura cui si riferisce il *tempus commissi delicti*, l'abuso a tutti, riguardano essenzialmente due questioni:

l'uso dei fondi destinati al Gruppo Consiliare PD e alle nostre attività e funzioni;

l'assunzione a tempo (per la durata della legislatura) con contratto di diritto privato e chiamata diretta e fiduciaria del personale di supporto alle nostre attività e funzioni, personale che — secondo gli inquirenti — occorre assumere con procedimento selettivo aperto a tutti e titoli qualificati e specialistici, in difetto dei quali avrebbe dovuto restare a nostro carico.

Per comodità di consultazione, e senza condividere né in fatto né in diritto i dettagli del testo, riportiamo qui di seguito il capo d'imputazione.



## «PROCURA DELLA REPUBBLICA

PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA

RICHIESTA DI RINVIO A GIUDIZIO

— ARTT. 416, 417 C.P.P., 130 D.L.V. 271/89 —

*Al Giudice per l'udienza preliminare  
presso il Tribunale di Roma*

Il Pubblico Ministero,

visti gli atti del procedimento nei confronti di:

- 1) Perilli Mario, nato a Montopoli di Sabina (RI) il 14 aprile 1950 - Elettivamente domiciliato: in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29, presso il difensore di fiducia Maria Alicia Mejia Fritsch;  
difeso di fiducia: avv. Maria Alicia Mejia Fritsch, del foro di Roma, con studio in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29;
- 2) Montino Esterino, nato a Roma il 6 aprile 1948 - Elettivamente domiciliato: in Roma via Cola Di Rienzo n. 8, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Antonio Andreozzi;  
difeso di fiducia: avv. Antonio Andreozzi, con studio in Roma via Cola Di Rienzo n. 8;
- 3) Foschi Enzo, nato a Roma il 27 marzo 1966 - Elettivamente domiciliato: Roma via Premuda n. 6 presso lo studio difensore di fiducia avv. Luca Petrucci;  
difeso di fiducia: avv. Luca Petrucci e avv. Duccio Poggianti, del foro di Roma, con studio in Roma, via Premuda n. 6;
- 4) Parroncini Giuseppe, nato a Tuscania (VT) il 5 aprile 1950 - Elettivamente domiciliata: Tuscania (VT) via Lunga n. 9;  
difeso di fiducia: avv. Elena Gallo del foro di Viterbo, con studio in Viterbo, via G. Saragat n. 8;
- 5) Turco Maria Assunta nata a Roma il 15 agosto 1967 - Elettivamente domiciliata in Rieti via Roma n. 19, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Alberto Trinchi;  
difesa di fiducia: avv. Alberto Trinchi del Foro di Rieti, con studio in Rieti via Roma n. 19;
- 6) Ponzo Carlo Umberto, nato a Rocca di Papa (RM) il 24 agosto 1959 - Elettivamente domiciliato: in Roma via G. Gesmundo n. 4, presso lo studio dei difensori di fiducia avv.ti Giuseppe Zupo e Antonio Iona;  
difeso di fiducia; avv.ti Giuseppe Zupo e Antonio Iona con studio in Roma via G. Gesmundo n. 4;
- 7) D'Annibale Tonino, nato a Velletri (RM) il 15 gennaio 1957 - Elettivamente domiciliato: in Roma via Anastasio II n. 442, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Alessandro Pillitu;  
difeso di fiducia: avv. Alessandro Pillitu con studio in Roma via Anastasio II n. 442;
- 8) Mei Mario, nato a Tagliacozzo (AQ) il 9 ottobre 1962 - Elettivamente domiciliato: in Roma, piazza S. Andrea della Valle n. 3, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Attilio Soriano;  
difeso di fiducia: avv. Attilio Soriano con studio in Roma, piazza S. Andrea della Valle n. 3;
- 9) Di Stefano Marco, nato a Roma il 12 maggio 1964 - Elettivamente domiciliato: in Roma, via della Conciliazione n. 44 presso lo studio del difensore di fiducia Francesco Gianzi;





difeso di fiducia: avv. Francesco Gianzi, con studio in Roma, via della Conciliazione n. 44 e avv. Giorgio Martellino con studio in Roma, Lungotevere R. Sanzio n. 2;

10) Lucherini Carlo, nato a Monterotondo (RM) l'1 maggio 1953 - Elettivamente domiciliato: in Roma, via Premuda n. 18, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Emilio Ricci;

difeso di fiducia: avv. Emilio Ricci con studio in Roma, via Premuda n. 18;

11) Mancini Claudio, nato a Roma il 22 febbraio 1969 - Elettivamente domiciliato: in Roma via G. Nicotera n. 29, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Gianluca Luongo;

difeso di fiducia: avv. Gianluca Luongo, del Foro di Roma, con studio in Roma via G. Nicotera n. 29;

12) Moscardelli Claudio, nato a Latina il 30 agosto 1962 - Elettivamente domiciliato: in Roma, via Domenico Chelini n. 5, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Renato Archidiacono;

difeso di fiducia: avv. Renato Archidiacono con studio in Roma, via Domenico Chelini n. 5;

13) Scalia Francesco, nato a Picinisco (FR) il 6 dicembre 1962 - Elettivamente domiciliato: in Cassino, via E. De Nicola n. 151, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Gianrico Ranaldi;

difeso di fiducia: avv. Gianrico Ranaldi, del foro di Cassino, con studio in Cassino, via E. De Nicola n. 151;

14) Valentini Daniela, nata a Roma il 1° settembre 1948 - Elettivamente domiciliata: presso lo studio del difensore di fiducia avv. Guido Calvi del Foro di Roma;

difesa di fiducia: avv. Guido Calvi del Foro di Roma;

15) Astorre Bruno, nato a Roma l'11 marzo 1963 - Elettivamente domiciliato: in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29, presso lo studio del difensore di fiducia avv. Maria Alicia Mejia Fritsch;

difeso di fiducia: avv. Maria Alicia Mejia Fritsch, del foro di Roma, con studio in Roma, via Giovanni Nicotera n. 29;

16) Vincenti Massimo, nato l'8 febbraio 1947 a Pitigliano (GR) - Elettivamente domiciliato: in Roma, corso di Francia n. 194 presso lo studio del difensore di fiducia avv. Fabio Pantaloni;

difeso di fiducia: avv. Fabio Pantaloni, del foro di Roma, con studio in Roma, corso di Francia n. 194;

#### Imputati:

Montino Esterino, Perilli Mario, Turco Maria Assunta e Vincenti Massimo;

A) del reato di cui agli articoli 81, 110 e 314 c.p. perché, con più azioni in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro, Montino Esterino quale Presidente e consigliere del Gruppo PD presso il Consiglio Regionale Lazio, Perilli Mario quale tesoriere e consigliere del Gruppo, Turco Maria Assunta quale addetta alla segreteria del tesoriere Perilli e Vincenti Massimo quale amministratore p.t. della società «Nuovo Paese Sera Srl» (testata giornalistica *online*) avendo, in ragione delle cariche ricoperte dal Montino e dal Perilli, la disponibilità dei contributi di denaro previsti per i gruppi consiliari della Regione Lazio di cui alla legge regionale n. 6 del 15 marzo 1973, si appropriavano della somma di denaro di Euro 64.050,00 (erogata mediante 11 bonifici tratti dal conto corrente n. 401379660 intestato al gruppo consiliare PD acceso presso Unicredit Banca di Roma - Agenzia 30656 compiuti in favore dei conti correnti n. 14187 acceso presso Banca di Formello e Trevigliano e n. 420000873 acceso presso Banca Pop. Lazio entrambi intestati a Nuovo Paese Sera) utilizzandola per attività diverse da quelle di cui all'art. 3-bis della legge regionale. — Fatti commessi in Roma dal 19 gennaio 2011 al 2 agosto 2012;

Montino Esterino, Perilli Mario e Turco Maria Assunta:

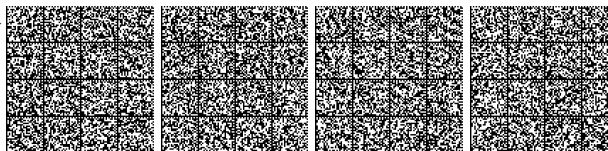
B) del reato di cui agli articoli 61 n. 9, 81, 110 e 640, comma 2 c.p. perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, nelle qualità specificate al capo A), abusando dei poteri derivanti dall'esercitare una pubblica funzione, con artifici e raggiri consistiti nell'aver utilizzato le sotto indicate 11 fatture (emesse dalla società Nuovo Paese Sera Srl per la somma complessiva di Euro 64.050,00 per attività mai realizzate o comunque non riscontrate):

1) fattura n. 1 del 18 gennaio 2011 per complessivi € 4.800,00 con oggetto «Pubblicazione e diffusione materiale informativo su attività gruppo inerente le tematiche di politica sanitaria» (pagata con bonifico del 19 gennaio 2011);

2) fattura n. 8 del 5 aprile 2011 per complessivi € 4.800,00 con oggetto «Pubblicazione e diffusione materiale informativo su attività del Gruppo inerente le tematiche di politica sanitari» (pagata con bonifico del 14 aprile 2011);

3) fattura n. 14 del 6 giugno 2011 per complessivi € 4.800,00 con oggetto «pubblicazione e diffusione materiale informativo su attività gruppo inerente le tematiche di politica sanitaria» (pagata con bonifico del 17 ottobre 2011);

4) fattura n. 27/A del (6 giugno 2011 per complessivi € 2.500,00 con oggetto «N. 100 abbonamenti anno 2011/2012 al mensile Nuovo Paese Sera» (pagata con bonifico del 26 luglio 2011);



5) fattura n. 29 del 7 settembre 2011 per complessivi € 4.800,00 con oggetto «Pubblicazione e diffusione materiale informativo su attività del Gruppo inerente le tematiche di politica sanitaria» (pagata con bonifico del 15 dicembre 2011);

6) fattura n. 46 del 3 novembre 2011 per complessivi € 4.840,00 con oggetto «Pubblicazione e diffusione materiale informativo sull'attività del Gruppo inerente tematiche di politiche sociali e sanitarie» (pagata con bonifico del 15 dicembre 2011);

7) fattura n. 36 del 10 ottobre 2011 per complessivi € 4.840,00 con oggetto «Pubblicazione e diffusione materiale informativo su attività gruppo inerente le tematiche di politiche sociali e di sanità» (pagata con bonifico del 23 aprile 2012);

8) fattura n. 9 del 17 febbraio 2012 per complessivi € 7.260,00 con oggetto «Servizi redazionali su attività istituzionali del Gruppo consiliare periodo gennaio/febbraio 2012» (pagata con bonifico 13 marzo 2012);

9) fattura n. 27 del 18 aprile 2012 per complessivi € 7.260,00 con oggetto «Servizi redazionali su attività istituzionali del Gruppo consiliare periodo marzo/aprile 2012» (pagata con bonifico dell'8 maggio 2012);

10) fattura n. 35 del 29 maggio 2012 per complessivi € 10.890,00 con oggetto «Servizi redazionali su attività istituzionali del Gruppo consiliare periodo maggio/luglio 2012» (pagata con bonifico del 1° giugno 2012);

11) fattura n. 56 del 27 luglio 2012 per complessivi € 7.260,00 con oggetto «Servizi redazionali su attività istituzionali del Gruppo consiliare periodo agosto/settembre 2012» (pagata con bonifico del 2 agosto 2012);

e nell'averle altresì allegate alle relazioni annuali degli anni 2011 e 2012 sottoscritte congiuntamente dal Montino e Perilli e quindi trasmesse al Presidente del Comitato regionale di controllo contabile (di cui all'art. 4 legge regionale n. 6/73) per attestare le modalità di impiego dei fondi erogati al Gruppo ai sensi dell'art. 3-bis della legge regionale, inducevano in errore gli organi pagatori della Regione Lazio che, nell'anno successivo, erogava i contributi di denaro al medesimo Gruppo consiliare anziché provvedere all'automatica sospensione degli stessi come previsto dall'art. 4 della legge regionale, così procurandosi un ingiusto profitto consistente nell'erogazione del contributo (quantificato in euro 2.017.946,28 per l'esercizio finanziario 2011 e in euro 2.034.957,52 per l'esercizio finanziario 2012) con corrispondente danno per la Regione Lazio. — Fatti commessi in Roma il 29 febbraio 2012 e il 27 febbraio 2013;

Montino Esterino, Perilli Mario e Vincenti Massimo:

C) del reato di cui agli articoli 110, 319 e 321 c.p. perché, nelle qualità specificate al capo A), violando le disposizioni di cui all'art. 3-bis della legge della Regione Lazio n. 6 del 15 marzo 1973, autorizzavano il pagamento a favore della società «Nuovo Paese Sera Srl» delle fatture di cui al capo B), ricevendo quale corrispettivo, da Vincenti Massimo, l'utilità consistita nella stipula di un contratto di lavoro a progetto per la durata di un anno (successivamente prorogato per ulteriori cinque mesi) sottoscritto tra lo stesso Vincenti e Perilli Serena (figlia di Mario) per l'espletamento, da parte di quest'ultima, di attività di assistenza alla segreteria amministrativa della società «Nuovo Paese Sera s.r.l.». — Fatti commessi in Roma dal febbraio 2012 al luglio 2013;

Montino Esterino, Perilli Mario, Turco Maria Assunta, D'Annibale Tonino, Ponzio Carlo Umberto, Lucherini Carlo, Mei Mario, Foschi Enzo, Di Stefano Marco, Di Carlo Mario (deceduto), Astorre Bruno, Dalia Francesco (deceduto), Mancini Claudio, Moscardelli Claudio, Parroncini Giuseppe, Scalia Francesco e Valentini Daniela:

D) del reato di cui agli articoli 81, 110 e 323 c.p., perché con più azioni in esecuzione del medesimo disegno criminoso, Montino, Perilli e Turco in concorso tra loro nonché in concorso col singolo consigliere regionale beneficiario della prestazione indicata nei relativi contratti ciascuno per la parte che lo riguarda,

nello svolgimento delle rispettive funzioni di:

Montino Esterino, Presidente e consigliere del Gruppo PD del Consiglio Regionale Lazio;

Perilli Mario, tesoriere e consigliere del medesimo gruppo;

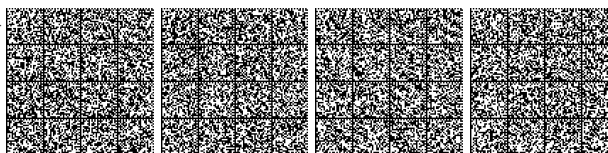
Turco Maria Assunta quale addetta alla segreteria del tesoriere Perilli;

D'Annibale Tonino, Ponzio Carlo Umberto, Lucherini Carlo, Mei Mario, Foschi Enzo, Di Stefano Marco, Di Carlo Mario (deceduto), Astorre Bruno, Dalia Francesco (deceduto), Mancini Claudio, Moscardelli Claudio, Parroncini Giuseppe, Scalia Francesco, Valentini Daniela, consiglieri del Gruppo PD nonché beneficiari della condotta;

in violazione delle seguenti disposizioni di legge:

decreto legislativo n. 165/2001, art. 7, comma 6 dove è previsto che «per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, in presenza dei seguenti presupposti:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento amministrativo conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;



b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata»;

decreto legislativo n. 165/2001, art. 7, comma 6-*bis* che dispone che «le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione»;

legge regionale Lazio n. 14/1998, art. 8 dove è previsto che «Spetta a ciascun consigliere regionale una somma a titolo di rimborso delle spese sostenute al fine di mantenere il rapporto tra eletto ed elettori nonché per rendere più agevole l'esercizio della funzione, restando escluso ogni vincolo di mandato»;

omettevano di compiere le procedure di comparazione per la selezione dei candidati e altresì conferivano incarichi per prestazioni prive della natura altamente qualificata e delle indispensabili conoscenze professionali dei collaboratori richieste dalla legge, stipulando, al contrario, i contratti con le persone di volta in volta indicate dal consigliere regionale che usufruiva delle relative prestazioni lavorative;

omettevano di provvedere personalmente al pagamento delle prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti ai sensi del citato art. 8 della legge regionale n. 14/1988;

Turco Maria Assunta anche adoperandosi per la scelta dei collaboratori, impartendo ad essi disposizioni sulle attività da svolgere, concordando i corrispettivi per l'attività da prestare, predisponendo e facendo sottoscrivere i contratti e provvedendo ai relativi pagamenti:

così intenzionalmente procurando un ingiusto vantaggio patrimoniale alla vasta platea di persone con le quali il contratto di collaborazione progetto veniva stipulato (persone che tuttavia erano ignare dei vincoli normativi che ne condizionavano la stipula), nonché ai singoli consiglieri beneficiari della prestazione lavorativa ciascuno dei quali stipulava contratti di prestazione a progetto per la sotto indicata complessiva somma:

Montino Esterino, Euro 7.500,00;

Perilli Mario, Euro 61.985,00;

D'Annibale Tonino, Euro 112.198,00;

Ponzo Carlo Umberto, Euro 40.620,00;

Lucherini Carlo, Euro 87.900,00;

Mei Mario, Euro 9.040,00;

Foschi Enzo, Euro 96.000,00;

Di Stefano Marco, Euro 93.862,50;

Di Carlo Mario (deceduto), Euro 38.250,00;

Astorre Bruno, Euro 122.400,00;

Dalia Francesco (deceduto), Euro 133.378,00;

Mancini Claudio, Euro 188.382,00;

Moscardelli Claudio, Euro 181.772,88;

Parroncini Giuseppe, Euro 112.340,00;

Scalia Francesco, Euro 13.750,00;

Valentini Daniela, Euro 81.500,00;

Gruppo PD, Euro 194.364,99,

con corrispondente danno:

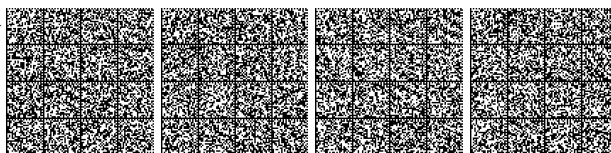
per la Regione Lazio che provvedeva al pagamento delle prestazioni professionali mediante i contributi stanziati dalla Regione ai sensi degli articoli 3 e 3-*bis* della legge regionale n. 6/1973, danno calcolato complessivamente nell'ammontare di euro 1.575.443,37. — Fatti accaduti in Roma dal settembre 2010 a settembre 2012;

Montino Esterino, Perilli Mario, Turco Maria Assunta, D'Annibale Tonino, Di Carlo Mario (deceduto), Dalia Francesco (deceduto), Parroncini Giuseppe, e Valentini Daniela:

E) del reato di cui agli articoli 81, 110 e 323 c.p., perché con più azioni in esecuzione del medesimo disegno criminoso, Montino, Perilli e Turco in concorso tra loro nonché in concorso col singolo consigliere regionale beneficiario della prestazione indicata nei relativi contratti, ciascuno per la parte che lo riguarda,

nello svolgimento delle rispettive funzioni di:

Montino Esterino, Presidente e consigliere del Gruppo PD del Consiglio Regionale Lazio;



Perilli Mario tesoriere e consigliere del medesimo gruppo;

Turco Maria Assunta quale addetta alla segreteria del tesoriere Perilli;

D'Annibale Tonino, Di Carlo Mario (deceduto), Dalia Francesco (deceduto), Parroncini Giuseppe, Valentini Daniela, consiglieri del Gruppo PD nonché beneficiari della condotta;

in violazione delle seguenti disposizioni di legge:

decreto legislativo n. 276/2003, art. 61 dove, tra le altre è previsto che: ... «il progetto deve essere funzionalmente collegato a un determinato risultato finale e non può consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente, avuto riguardo al coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa. Il progetto non può comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi e ripetitivi, che possono essere individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»;

legge regionale Lazio n. 14/1998, art. 8 che prevede: «Spetta a ciascun consigliere regionale una somma a titolo di rimborso delle spese sostenute al fine di mantenere il rapporto tra eletto ed elettori nonché per rendere più agevole l'esercizio della funzione, restando escluso ogni vincolo di mandato», conferivano incarichi di collaborazione occasionale privi dei requisiti del coordinamento con il committente affidando altresì mansioni e lo svolgimento di compiti meramente esecutivi e ripetitivi;

omettevano di provvedere personalmente al pagamento delle prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti ai sensi del citato art. 8 della legge regionale n. 14/1988;

Turco Maria Assunta anche adoperandosi per la scelta dei collaboratori, impartendo ad essi disposizioni sulle attività da svolgere, concordando i corrispettivi per l'attività da prestare, predisponendo e facendo sottoscrivere le relative ricevute di pagamento;

così intenzionalmente procurando un ingiusto vantaggio patrimoniale alla vasta platea di persone alle quali venivano affidate le collaborazioni (che risultavano tuttavia ignare dei vincoli normativi che ne condizionavano l'affidamento), nonché ai singoli consiglieri beneficiari della prestazione lavorativa ciascuno dei quali conferiva incarichi per la sotto indicata complessiva somma:

Montino Esterino, Euro 5.000,00;

Perilli Mario, Euro 79.750,00;

D'Annibale Tonino, Euro 24.927,50;

Di Carlo Mario (deceduto), Euro 7.500,00;

Dalia Francesco (deceduto), Euro 1.900,00;

Parroncini Giuseppe, Euro 22.000,00;

Valentini Daniela, Euro 10.000,00,

con corrispondente danno

per la Regione Lazio che provvedeva al pagamento delle prestazioni professionali mediante i contributi stanziati dalla Regione ai sensi degli articoli 3 e 3-bis della legge regionale n. 6/1973, danno calcolato complessivamente nell'ammontare di euro 151.077.50. — Fatti accaduti in Roma dal settembre 2010 a settembre 2012

nel quale è persona offesa:

REGIONE LAZIO.

Evidenziata l'acquisizione delle seguenti fonti di prova:

Informative del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Rieti n. 411902/13 del 26 settembre 2013; n. 495238/13 del 19 novembre 2013; n. 495901/14 del 17 novembre 2014 e relativi allegati;

Documentazione acquisita:

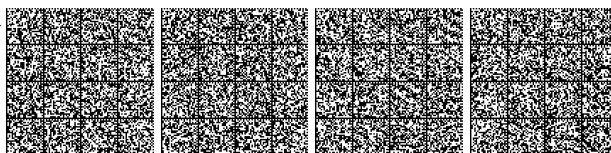
Verbali di dichiarazioni rese dalle persone informate sui fatti (imputazione capo D):

Barbante Ilaria, Aureli Federica, Agneni Stefano, Bernardi Marco, Croci Lorenzo, Iannilli Elisabetta, Di Cesare Loredana, Cipolla Lucia, Sellati Valentina, Lavallo Federica, Martini Angelo, Lavagnini Silvio, Pucci Alessandro, Agresti Eliana, Pulcinelli Marco, Magliocchetti Manuel, Bartolelli Armando, Mattia Eleonora, Nicolo' Simona, Vizzaccaro Antonella, Di Leo Orazio;

Verbali di dichiarazioni rese dalle persone informate sui fatti (imputazione capo E):

Ciceroni Valerio, Domizio Salvatore, Salvatelli Arianna, Imperatori Matteo, Zucconi Carlo Alberto, Mancuso Pasquale, Castricini Andrea, Postiglioni Emanuele;

Visti gli articoli 416, 417 c.p.p.;





## C H I E D E

l'emissione del decreto che dispone il giudizio nei confronti dell'imputato e per i reati sopraindicati.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza e in particolare per la trasmissione, unitamente alla presente richiesta, del fascicolo contenente la notizia di reato, la documentazione relativa alle indagini espletate e i verbali degli atti eventualmente compiuti davanti al giudice per le indagini preliminari.

Roma, 20 settembre 2016

*Il pubblico ministero: PIOLETTI - ORANO*»

---

Riservandoci ulteriori deduzioni con successiva memoria, cercheremo qui di sintetizzare i dati necessari per l'esame di codesta ecc.ma Corte, e cioè quelli afferenti nella fattispecie:

1) alla legittimazione dei consiglieri regionali a proporre il presente ricorso;

2) alle ragioni in fatto e in diritto del conflitto, con indicazione delle normative di vario livello che presidiano le competenze violate, e la garanzia loro fornita dalle norme costituzionali.

1) LA LEGITTIMAZIONE DEI CONSIGLIERI REGIONALI.

1/a) Le contestazioni che ci sono state mosse riguardano in realtà scelte relative all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione anche finanziaria dei Gruppi regionali, sottratte all'invadenza di altri soggetti e poteri dello Stato, perché essenziali ai fini del funzionamento di organi regionali come i Gruppi e i Consiglieri che ne fanno parte, gli uni e gli altri elementi costitutivi di un tutto senza di essi inconcepibile, com'è l'istituto Regione, e di quel «tutto» anche rappresentativi.

Il lineamento dei consiglieri regionali è tracciato a chiare lettere dall'art. 29, comma 1 dello Statuto vigente (edizione 2004), norma collocata nella Sezione II, I consiglieri regionali, del Titolo IV, Organi costituzionali della Regione:

«I consiglieri regionali rappresentano la Regione ed esercitano le funzioni senza vincolo di mandato».

La stessa formula era presente nel vecchio Statuto, edizione 1971, art. 15, mutuata da quella usata per i parlamentari della Repubblica dall'art. 67 della Costituzione.

Fermo restando, quindi, che ogni consigliere regionale rappresenta la Regione unitariamente intesa, occorre rilevare che l'art. 39, comma 3 della legge n. 87/1953, norma che regola la rappresentanza in giudizio, ha previsto che sia il Presidente della Giunta regionale a proporre ricorso per conflitto di attribuzione nei riguardi dell'invadenza di organi dello Stato.

Pertanto, i consiglieri regionali direttamente interessati nella fattispecie alla proposizione del ricorso, sebbene il tempo della loro legislatura fosse ormai scaduto (cosa che, alla stregua della giurisprudenza di codesta Corte non appare ostativa all'ammissibilità di un giudizio ora per allora: tra tutti, ricordiamo i casi Cossiga e Mancuso), appena ricevuta ufficialmente notizia dell'attività della Procura di Roma, aspettavano che il nuovo Presidente della Giunta proponesse il conflitto di attribuzione, difendendo così al contempo l'autonomia dell'istituto regionale, e quella degli organi chiamati in causa, e cioè il Consiglio regionale, i Gruppi e i singoli consiglieri, non solo quelli ex, ma anche quelli attuali che stanno operando — secondo noi in piena legittimità — praticamente però con le stesse normative e le stesse modalità degli ex consiglieri incriminati dalla Procura di Roma.

E invece all'udienza del 16 marzo 2017 davanti al Gup che deve decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio della Procura (proc. n. 9173/2015 r.g.n.r. e n. 17013 rg. Gip: udienza poi rinviata per astensione nazionale degli avvocati), non senza sconcerto si è appreso che l'Avvocatura della Regione era lì presente per costituirsi parte civile contro i consiglieri, con richiesta di rimborsi e danni all'immagine per cifre milionarie! Purtroppo, le ragioni di fondo, non giuridiche ma mediatiche, di tale inaspettata e contraddittoria iniziativa autolesionista, che pone il rappresentante della Regione in palese stato di conflitto di interesse istituzionale con l'ente e gli organi dell'ente di cui avrebbe dovuto tutelare l'autonomia, Consiglio, Gruppi consiliari e Consiglieri, si coglievano subito dall'allegato all'atto di costituzione: e cioè, l'estratto con «motore di ricerca Google» degli articoli di stampa che megafonavano in termini di perentoria condanna l'inchiesta contro i Consiglieri e il gruppo PD.

È stato dunque il giorno dell'udienza, il 16 marzo scorso, che i consiglieri regionali interessati alla proposizione del ricorso per conflitto di attribuzioni a tutela dell'autonomia loro e della Regione, hanno appreso che la figura autorizzata a farlo, il Presidente della Giunta, aveva abdicato al suo dovere. Essi quindi, rimasti senza rappresentanza processuale, si sono trovati nella inedita situazione di dover provvedere da se stessi.



Saranno loro, pertanto, che ne hanno un interesse istituzionale e personale diretto, a provvedere alla notifica del presente ricorso al Presidente del Consiglio e al Procuratore Capo della Repubblica di Roma, entro i sessanta giorni previsti dall'art. 39, comma 2 della legge n. 87/1953, termine calcolato ovviamente a partire da quando si è appresa la notizia dell'inusitata abdicazione del loro rappresentante processuale: e cioè dal giorno dell'udienza davanti al GUP.

1/b) Considerata la strana situazione che ci si è trovati a fronteggiare, ci sia consentita però qualche ulteriore riflessione.

Se non sbagliamo, il conflitto qui promosso sarebbe inquadrabile, secondo la tipologia descritta dalla legge e dalle norme integrative 2008 della giustizia costituzionale, nella tipologia del conflitto di attribuzione (*vindicatio potestatis*) tra enti.

Il ricorso in questione sembra avere un tratto che, nell'ambito di tale tipologia per la quale soltanto vale il termine decadenziale dei sessanta giorni dalla comunicazione o conoscenza dell'atto lesivo della competenza, lo distingue essenzialmente: e cioè la mancanza proprio di un «atto» del soggetto antagonista che esprima con carattere di definitività la volontà lesiva della sfera di competenza. Vi è la lesione dell'autonomia funzionale del consigliere regionale, una lesione con carattere di concretezza, perché il singolo consigliere è chiamato a rispondere penalmente, e personalmente, di scelte, come quelle del collaboratore e della complessiva gestione del rapporto fondamentale con il territorio e i cittadini, che connotano tratti essenziali dell'autonomia della funzione e dell'organo. Manca però l'atto lesivo definitivo, che la norma citata costituisce come *dies a quo* del termine dei sessanta giorni.

A nostro modestissimo avviso, dunque, la situazione che il ricorso è inteso a rimediare, appare più assimilabile, *mutatis mutandis*, a quel conflitto interorganico tra poteri dello Stato, che da tempo codesta Corte ha rivisitato allargandone i confini, prima rigidi, dello Stato-unità, e includendovi anche ricorsi in cui un atto definitivo manca, ed è presente invece, con eguale se non più accentuato effetto «disarmonico» della complessiva architettura costituzionale, una «attività» dell'ente antagonista di per sé lesiva della sfera di competenza altrui. In situazioni del genere, in cui è la «attività» e non un «atto» a caratterizzare l'invadenza della sfera di competenze istituzionali, il termine decadenziale appare privo non solo del *dies a quo*, ma anche di effettive ragioni giustificative. Un termine che, come insegna codesta Corte, è stato introdotto e mantenuto essenzialmente e comprensibilmente per uno scopo «deflattivo» (riflesso del cd. «tono costituzionale»), ma che non appare in sintonia con il progressivo riconoscimento di una tipologia terza, e in qualche modo mista, di ricorsi per conflitto di attribuzione.

Oltretutto, questa nostra riflessione sembra poter trovare appoggio nei criteri di ragionevolezza e bilanciamento della condizione del consigliere regionale rispetto a quella omologa, sebbene su diversi piani, del membro del Parlamento, che può sollevare il conflitto ai sensi dell'art. 68 della Costituzione, mentre il consigliere regionale in eguale situazione (perché gli ambiti di sovranità e autonomia per l'uno e per l'altro, a tal fine non fanno né potrebbero fare la differenza, in quanto entrambi protetti, a diverso livello dalla garanzia costituzionale) non avrebbe legittimazione attiva. E quando fosse costretto a muoversi personalmente dopo l'imprevista abdicazione dell'Organo competente, potrebbe vedersi precluso il ricorso dal termine perentorio eventualmente invocato contro di lui, senza un *dies a quo*, e senza un'inerzia a lui imputabile.

2) RAGIONI DEL CONFLITTO, CON INDICAZIONE DELLE NORMATIVE DI VARIO LIVELLO CHE PRESIDIANO LE COMPETENZE VIOLATE, E LA GARANZIA LORO FORNITA DALLE NORME COSTITUZIONALI.

2/a) *Normative che, in relazione alle attività funzionali concretamente svolte dai consiglieri incriminati, presidiano le competenze violate.*

In una nostra memoria 15 febbraio 2016 alla Procura, nella quale chiedevamo l'archiviazione dell'inchiesta, citavamo specificamente le fonti normative delle nostre ragioni. La Procura non ha considerato in nessun modo quelle fonti, continuando non tanto in una diversa interpretazione, quanto nella voluta obliterazione di esse. Poiché quel nostro contributo è proprio l'oggetto di questo paragrafo del ricorso, ci permettiamo di riprenderlo pressoché letteralmente.

Occorre premettere che le condotte oggetto di contestazione riguardano:

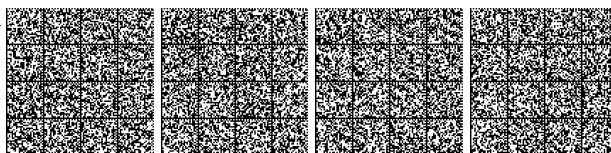
per il capo D), di cui vengono fatti responsabili tutti i consiglieri regionali, assunzioni di personale che si ritengono illecite perché sarebbero state effettuate:

senza procedure di comparazione;

per prestazioni prive di natura altamente qualificata;

di persone senza le indispensabili conoscenze professionali dei collaboratori richieste dalla legge;

persone indicate di volta in volta da un consigliere regionale che usufruiva delle relative prestazioni lavorative;



per i restanti capi *A)*, *B)*, *C)* ed *F)*, riguardanti solo alcuni dei consiglieri regionali:

sostanzialmente la pretesa destinazione a fini personali dei fondi e la mancata o addirittura artefatta rendicontazione delle spese.

Tanto premesso, esaminiamo innanzitutto il Capo *D)*.

— CAPO *D)*. [RIGUARDA TUTTI I RICORRENTI].

Passando dalle contestazioni ai fatti e alle normative in base alle quali quei fatti sono avvenuti, osservavamo che innanzitutto e documentalmente provato che le assunzioni sono avvenute con contratto di diritto privato intercorso tra il Presidente del Gruppo consiliare e il collaboratore.

Le pretese violazioni di legge su cui si è basata l'accusa non riguardano la fattispecie, perché i commi 6 e 6-*bis* dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001 richiamato nella contestazione disciplinano le assunzioni nella pubblica amministrazione, cioè quelle che vengono conferite per un'attività e un rapporto, più o meno stabili, relativi al profilo gestionale-amministrativo dell'ente pubblico, e non — com'è nella fattispecie — alle attività consustanziali al profilo istituzionale-politico del soggetto pubblico.

Alle disposizioni normative dello Statuto sopra riepilogate, fondamento costituzionalmente garantito dell'autonomia regionale, aggiungevamo le altre del medesimo testo, e cioè:

gli articoli 23 e 24 che riprendono il tema di un'autonomia piena (funzionale, organizzativa, amministrativa contabile e di gestione patrimoniale) a proposito rispettivamente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e del Consiglio regionale stesso (già presenti negli articoli 11 e 17 del vecchio Statuto);

l'art. 28 che per i consiglieri — come già detto — usa la stessa formula che la Costituzione usa per i parlamentari: «rappresentano la Regione — senza vincolo di mandato», prevedendo pure per detti organi, e per i Gruppi nei quali i consiglieri si costituiscono, completa autonomia anche contabile (articoli 31 e 28 Statuto 2004, 11 e 17 vecchio Statuto).

Passavamo in rassegna poi il quadro normativo che disciplina le suddette assunzioni.

La legge regionale n. 6/1973, dedicata al «Funzionamento dei gruppi consiliari», prevedeva genericamente che il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente della Giunta, curasse l'assegnazione ai vari Gruppi, con criteri proporzionali alla consistenza numerica, delle sedi e del personale necessario. Nell'art. 3 stabiliva che ciascun Gruppo «ha diritto ad un contributo mensile a carico del bilancio del Consiglio regionale per le spese di funzionamento determinato:

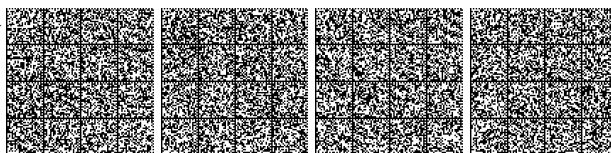
a) da una quota fissa di € 1.291,00 per ciascun gruppo, qualunque sia la consistenza numerica;

b) da una quota variabile pari ad € 620,00 per ciascun consigliere regionale facente parte del gruppo consiliare.».

Una prima specificazione e modifica di detta normativa veniva con la legge regionale n. 55/1979, che inseriva nella legge regionale n. 6/1973 un articolo 3-*Bis*, in forza del quale ciascun gruppo riceveva un contributo mensile a carico dei fondi a disposizione del Consiglio «per le spese di aggiornamento, studio e documentazione, compresa l'acquisizione di consulenze qualificate e la collaborazione professionale di esperti, nonché per diffondere tra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione all'attività dei gruppi stessi e particolarmente all'esame delle questioni ed all'elaborazione di progetti e proposte di leggi e provvedimenti di competenza del Consiglio regionale».

Una disposizione siffatta aveva certamente il merito di rendere concreta l'autonomia del Gruppo, prevedendo che ad esso spettasse non solo il contributo generico, mensile e fisso, previsto dall'art. 3 della legge, ma anche un contributo aggiuntivo («Ciascun Gruppo ha inoltre diritto»), che l'art. 3-*Bis* finalizzava all'acquisizione di consulenze qualificate, alla collaborazione professionale di esperti e alla diffusione tra la società civile di un interesse partecipativo all'attività dei Gruppi.

In pratica, però, le ampie e multiformi attività dei Gruppi necessitavano non soltanto di collaborazioni e collaboratori esterni di particolare esperienza, ma pure di persone meno titolate, che fossero in grado di impegnarsi, anche per «omogeneità politica» (come riconosciuto ed approvato letteralmente dalla stessa giurisprudenza della Consulta: sentenza n. 187/1990), nell'ampio ed importantissimo lavoro già individuato dall'art. 3-*bis*, cioè «per diffondere tra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione all'attività dei gruppi stessi e particolarmente all'esame delle questioni e all'elaborazione di progetti e proposte di leggi e provvedimenti di competenza del Consiglio regionale» (cosiddetto rapporto degli eletti con il territorio) lavoro che non a caso quella norma affiancava esplicitamente, ma distintamente, al lavoro più specialistico.



Da qui una modifica fondamentale che lo stesso art. 3-*Bis* subiva nel 2004 (1), quando spariva del tutto il riferimento agli esperti e alle consulenze qualificate, e il contributo veniva finalizzato più semplicemente alle «spese di aggiornamento studio e documentazione compresa l'acquisizione di collaborazioni [senza restrizioni di sorta] nonché per diffondere tra la società civile...» ecc.

Un ulteriore, importante aggiornamento è stato apportato dalla legge regionale n. 6/2002 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale), legge revisionata in vari punti fin quasi ai giorni nostri.

A parte la riaffermazione tra i «Principi e criteri generali» della netta distinzione tra organi di governo, cui spetta la funzione politica e di alta amministrazione, e organi di gestione (art. 4, e in particolare art. 37, comma 7), e l'indicazione del regolamento come fonte precipua per la disciplina al dettaglio della loro organizzazione, compreso l'accesso all'impiego regionale (in particolare, articoli 5 e 30); nella parte dedicata all'«Organizzazione del Consiglio Regionale» (Titolo III), spicca l'art. 37, epigrafato «Strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico», che disegna un doppio assetto del personale chiamato a lavorare in quegli organi. Vi è il personale della cosiddetta «struttura di diretta collaborazione», proveniente prevalentemente dalla stessa o da altra P.A. (mediante chiamata fiduciaria e distacco), ma anche da esterni di varia qualificazione; e vi è poi, in alternativa, il personale esterno ingaggiato direttamente dall'organo di indirizzo politico. Il comma 5 dell'art. 37 stabilisce che proprio il Gruppo consiliare può optare per questa seconda scelta (comma 5):

«I gruppi consiliari, in alternativa alla struttura di diretta collaborazione di cui al comma 1, per lo svolgimento delle proprie funzioni, possono stipulare direttamente rapporti di lavoro subordinato, autonomo ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali, previste dalla normativa vigente in materia, compatibili con l'attività lavorativa richiesta».

Alla legge appena esaminata seguiva, quindi, il Regolamento di organizzazione del Consiglio Regionale, approvato con DUP (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza) 29 gennaio 2003, n. 3: regolamento che, «in attuazione dei principi contenuti nella legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6» (art. 1), mentre ribadiva principi e criteri generali di quella, e l'assetto del personale degli Organi politici del Consiglio, per quanto riguarda i Gruppi consiliari (Capo IV), prevedeva all'art. 13 la facoltà di attingere alla «struttura di diretta collaborazione», con dipendenti a chiamata fiduciaria della stessa o altra amministrazione e con collaboratori esterni assunti con contratto a tempo indeterminato; oppure, all'art. 14, intitolato «Assunzione diretta del personale», di «assumere direttamente personale con contratto di diritto privato» (comma 1).

Come stabilito dalla legge regionale n. 6/2002, «al Gruppo che ha esercitato tale facoltà [di chiamata diretta del personale] viene erogato un contributo finanziario annuale correlato al numero massimo dei dipendenti ammessi in base alla consistenza numerica del gruppo stesso...» (comma 2). È previsto inoltre un ulteriore contributo per spese non quantificabili attinenti ai trattamenti economici del personale così assunto (art. 14, comma 4).

È di tutta evidenza che, avendo stabilito che quel genere di personale venisse assunto dal Gruppo «direttamente con contratto di diritto privato», e che esso — come previsto dalla normativa in proposito — non entrasse a nessun titolo nel ruolo dei dipendenti regionali, l'incarico assumeva necessariamente carattere strettamente fiduciario: si trattava, cioè, di un incarico che per sua stessa natura rifiutava una procedura concorsuale *in incertam personam*.

Ed infatti, intervenute con decreto-legge n. 78/2010 le «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con DUP 16 gennaio 2013, n. 7 adottava un «parametro omogeneo» di contenimento della spesa per il personale; e nell'occasione riproponeva sia il Capo IV del Regolamento del 2003, dedicato alla «Disciplina del rapporto di lavoro», sia l'art. 14, comma 1 del Capo V, intitolato «Assunzione diretta di personale da parte dei Gruppi consiliari», nei seguenti termini:

«Ciascun presidente di gruppo, ai sensi dell'art. 37, comma 5 della legge regionale n. 6/2002, in alternativa all'utilizzo della struttura di diretta collaborazione di cui all'art. 11, può procedere alla stipula di rapporti di lavoro subordinato, autonomo ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali, previste dalla normativa vigente in materia compatibile con l'attività lavorativa richiesta, sulla base della designazione fiduciaria fattagli pervenire da ciascun consigliere componente del gruppo medesimo salvo diverse modalità previste dal disciplinare apposito approvato dal gruppo.»

Per concludere sul punto della ricostruzione del quadro normativo, possiamo dire che, sebbene niente imponesse particolari requisiti per l'assunzione del collaboratore fiduciario del Gruppo, poiché questa figura presta un'opera che finisce per confluire in quella politico-istituzionale del Gruppo stesso, è stato senz'altro opportuno, e conforme al canone costituzionale dell'efficienza di una buona amministrazione, continuare a chiedere che anche quella figura abbia almeno il possesso dei requisiti generali previsti per l'accesso all'impiego regionale, requisiti che rendono così il suo lavoro «compatibile con l'attività lavorativa richiesta» (secondo la formula sintetica usata dall'art. 37, comma 5 della

(1) Art. 22, comma 1, lettera c) della legge regionale 27 febbraio 2004, n. 2.





legge regionale n. 6/2002). Si vedano in proposito nella DUP appena richiamata, sia l'art. 134 — Requisiti generali; sia l'allegato A-*quater* alla DUP medesima — dedicato ai «Profili professionali» e redatto ai sensi dell'art. 133-*bis*, comma 2, allegato che per il collaboratore - Area amministrativa esige solo il titolo di studio della scuola dell'obbligo eventualmente accompagnata da corsi di formazione specialistici; sia infine l'art. 13, comma 3 relativo ai collaboratori esterni della struttura di diretta collaborazione, e il comma 1 dell'art. 14 trascritto, che hanno esteso anche ai collaboratori fiduciari direttamente assunti l'esigenza, e quindi la sufficienza, del possesso dei requisiti generali.

Era questo, dunque, per il Capo D) il quadro normativo in vigore nel periodo di tempo cui si riferisce la contestazione del reato.

— CAPI A), B), C) ED F).

2/b) *Garanzia fornita dalle norme costituzionali.*

Ci sia consentito qui fare tesoro di una giurisprudenza di codesta Corte che, con grande saggezza e sensibilità istituzionale, ha mano a mano elaborato una linea flessibile di soluzione dei conflitti, che stesse al passo con i tempi, salvaguardando l'armonia del sistema costituzionale e l'autonomia costituzionalmente garantita dell'istituto regionale.

Una prima decisione che ha attirato la nostra attenzione è la n. 143/1968 (Pres. Sandulli) nella quale le Sezioni Riunite della Corte dei conti avevano sollevato questione di costituzionalità in relazione ad una legge della Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia che, secondo il giudice contabile, mentre sottoponeva a controllo della Corte dei conti i fondi per le spese del Consiglio al proprio Presidente, per i successivi singoli pagamenti fatti da quel Presidente prevedeva che il rendiconto fosse portato solo al controllo del Consiglio regionale.

La Corte costituzionale riteneva infondata la questione. Per quanto qui può rilevare, nel corso di una sintetica ricognizione dei poteri della Corte dei conti, la decisione affermava innanzitutto che «in particolare l'impiego di somme destinate ad uno dei tre organi costituzionali [si parla di organi dello Stato] è soggetto a sindacato fino a quando sia atto del Governo; ma, appena esse siano giunte a disposizione dell'organo, gli ulteriori atti di spesa, comunque si concretino, sono atti interni di quest'ultimo e perciò sottratti al riscontro.»

E così proseguiva: «Un'analogia situazione si produce, su un piano diverso ma sempre a livello costituzionale, nell'ambito delle Regioni a statuto speciale: ciascuna di esse ha organi di governo e, ben distinta, un'assemblea politico-legislativa. Nel contesto del nostro ordinamento, caratterizzato dalla pluralità dei poteri, la Regione si colloca come ente dotato di autonomia politica pur nell'unità dello Stato; autonomia che gli statuti in generale riconoscono ad essa quale entità diversa da questo, ma che si è tradotta in precise potestà attribuite alle assemblee legislative regionali da norme statutarie... Ne discende che, corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo, i suoi atti non sono sottoposti a riscontro esterno.»

Si concludeva affermando che «le somme impegnate in bilancio per le spese di funzionamento del Consiglio regionale, appena pervenute, possono essere spese dal suo Presidente senza altro controllo che quello, successivo, del medesimo Consiglio.»

L'orientamento di tale storica decisione è stato ripreso ed ampliato da una seconda e recente sentenza, la n. 107/2015 (Pres. Criscuolo).

La Corte dei conti regionale aveva ordinato ai Presidenti dei Gruppi consiliari delle regioni Toscana e Piemonte di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici. Le due regioni avevano promosso conflitto di attribuzione, che la Corte costituzionale accoglieva con affermazione di principi molto rilevanti ai nostri fini.

Venivano innanzitutto riprese testualmente le puntualizzazioni di una precedente decisione, la n. 187 del 1990: «Questa Corte ha affermato che “i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste dei candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica”»

Si proseguiva poi affermando che «l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di “concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale...” (sentenza n. 1130 del 1988).»

Nell'ambito di quest'analisi delle funzioni dei gruppi consiliari, la citata sentenza n. 187/1990 (Pres. Saja) aveva già ritenuto «perfettamente comprensibile che i gruppi consiliari si siano avvalsi dell'opera di personale scelto, anche al di fuori dei ranghi della pubblica amministrazione, secondo criteri non soltanto di professionalità, ma anche di omogeneità politica.»



Una terza decisione, i cui richiami giurisprudenziali ci hanno poi indirizzato su altre due cui subito attingeremo, è la n. 81/1975 (Pres. Bonifacio).

Essa ha particolare analogia con il caso che ci occupa. Il conflitto di attribuzione infatti era stato promosso dal Presidente della Regione Abruzzo «a seguito dei provvedimenti del giudice istruttore presso il tribunale dell'Aquila, con i quali è stato disposto procedersi con istruzione formale nei confronti di 37 consiglieri regionali per concorso nel reato di peculato». Si trattava di spese di pasti in un ristorante del luogo, deliberate a favore di consiglieri e dipendenti in situazioni di emergenza, e di spese per un contratto di assicurazione contro gli infortuni, sempre per i consiglieri regionali.

La Corte, mentre affermava la sanzionabilità del Governo regionale, organo di natura esecutiva, decideva invece che «nel merito il ricorso della Regione risulta fondato nella parte concernente la penale responsabilità dei consiglieri regionali che approvarono le citate delibere consiliari.»

E ciò in forza di una «adeguata interpretazione dell'immunità sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione», che pur confrontato «con le più ampie guarentigie concesse ai membri del Parlamento» (art. 68, commi 2 e 3), s'inquadra comunque «nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite». Dichiarava pertanto «il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ad accertare la penale responsabilità dei consiglieri della Regione Abruzzo per i voti da essi espressi.»

In realtà, come appare ormai pacifico da varie e progressive decisioni della Corte, su una delle quali presto ci soffermeremo per la sua calzante specificità con il nostro caso (la n. 289/1997), le guarentigie costituzionali previste per i consiglieri regionali dall'art. 122, comma 4 della Costituzione, non limitano la loro copertura ai soli «voti» espressi, ma anche all'attività di tipo amministrativo del consigliere, attività che rientra dunque nella complessiva sfera di autonomia che giustamente si è voluto tutelare.

Il nostro diario di viaggio attraverso la giurisprudenza della Corte giunge ora alla decisione n. 70/1985 (Pres. Elia).

Plurimi conflitti di attribuzione rispetto alla magistratura erano stati proposti dal Presidente della Regione Toscana per una serie di reati di omissione di atti d'ufficio contestati da varie autorità giudiziarie a seguito dell'inquinamento del fiume Arno e delle sue esondazioni. Assumeva la Regione Toscana che i provvedimenti giudiziari erano esorbitanti e lesivi della propria autonomia organizzativa, «ovvero confliggenti con la guarentigia dell'irresponsabilità dei consiglieri regionali, di cui all'art. 22, quarto comma, Cost.»

Ecco i passaggi della sentenza che qui rilevano.

«Preliminare ed assorbente è il motivo di ricorso con il quale viene negato in radice il potere di organi giudiziari di emettere provvedimenti quali quelli impugnati. Si tratta, all'evidenza, di provvedimenti atipici o anomali... Sufficiente per la soluzione dei conflitti in esame, è il rilievo che non spetta ad organi giudiziari alcun potere di intervento nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente riservate alla Regione...»

«Questa Corte ha già precisato, in via generale (sentenza n. 69 del 1985) che le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autoorganizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle regioni e che l'esercizio di esse, riservato consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle». La responsabilità per le scelte o le omissioni compiute nell'esercizio di quelle funzioni, osserva la Corte, può essere quella di carattere politico, e non può dare ingresso al sindacato di organi, come quelli giurisdizionali, cui sono deputate valutazioni di ordine giuridico, e non anche valutazioni politiche.

L'ultima decisione di cui vogliamo parlare, è quella già annunciata, la n. 289/1997 (Pres. Granata). Il caso: ricorso promosso dalla Regione Veneto per conflitto di attribuzione sorto a seguito della citazione del Procuratore regionale della Corte dei conti per il Veneto nei confronti di consiglieri regionali che avevano deliberato l'acquisto di vetture per rinnovo del parco macchine.

Nel riepilogare gli argomenti della Regione, che verranno totalmente accolti, la sentenza scrive:

«Sostiene, anzitutto la ricorrente che l'ambito di operatività dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione — in base al quale i consiglieri regionali “non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni” — risulta delimitato, non solo dalla Costituzione, ma, per quanto attiene alla sfera delle funzioni, anche dalle leggi statali e dagli atti aventi forza di legge dello Stato. Pertanto, la stessa immunità, oltre alla funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo, ricomprende, a suo avviso, anche quella di autoorganizzazione interna, fermo restando, comunque, che le funzioni possono estrinsecarsi attraverso atti aventi, dal punto di vista formale, natura sia legislativa che amministrativa.

Secondo la Regione Veneto, l'attività che il Procuratore regionale pretende di censurare è, dunque, coperta dalla guarentigia in parola per un duplice motivo; sia, per l'appunto, in quanto rientrante tra le funzioni di autoorganizzazione interna, svolte mediante atti amministrativi, con specifico riferimento agli strumenti di cui deve disporre il consigliere regionale per compiere i doveri del proprio ufficio, nonché ai mezzi umani (personale) e materiali (risorse finanziarie) spettanti al Consiglio per l'esercizio delle proprie competenze legislative, amministrative e di controllo; sia in quanto



l'acquisto di beni del tipo di quelli che hanno dato occasione al giudizio di responsabilità, trova titolo nella legge statale 6 dicembre 1973, n. 853, che disciplina l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario.». Ecco il pensiero totalmente adesivo della Corte.

«Si tratta di ragioni che, alla luce degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, richiamati dalla stessa ricorrente, non possono non essere condivise.

Come questa Corte ha già avuto occasione di precisare sin dalla sentenza n. 81 del 1975, l'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono «esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita» attraverso l'esercizio di funzioni «in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia». Anche se il nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, porta a considerare ad esso estranee, in via di principio, le funzioni di amministrazione attiva, la giurisprudenza di questa Corte è dell'avviso che, per i Consigli regionali, le attribuzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quelle legislative, ma ricomprendono anche quelle «di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione» (sentenza n. 70 del 1985).

È così possibile individuare il presupposto sistematico della disposizione sull'immunità, con riguardo anche alle «altre funzioni» conferite al Consiglio «dalla Costituzione e dalle leggi», secondo la locuzione accolta dal già menzionato art. 121 della Costituzione.

In definitiva, secondo quanto è dato evincere dai richiamati precedenti (per cui v. anche sentenza n. 69 del 1985), il criterio della delimitazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione, e non nella forma degli atti, sì che risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benché di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo (*cf.* la già menzionata sentenza n. 70 del 1985).

Da detti principi va desunta la soluzione del caso in esame. Proprio a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione la legge n. 853 del 1973, da un lato, ha previsto che per le esigenze dei Consigli regionali siano istituiti nel bilancio della Regione appositi capitoli di spesa tra i quali è menzionato anche quello per attrezzature, mentre, dall'altro, ha escluso che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125 della Costituzione (vedi legge n. 853 del 1973, articoli 2 2 4, terzo comma).».

Alla stregua di questi principi, e delle normative correlate, anche le attività svolte dai consiglieri regionali e oggetto di imputazione da parte della Procura, se valutate senza preconcetto, appaiono riconducibili alla larga sfera «politica», ed esente da responsabilità penale.

Si può dunque concludere affermando che tutti gli atti fatti e comportamenti contestati nelle imputazioni, essendo riferibili soggettivamente ed oggettivamente all'esercizio delle funzioni essenziali del consigliere regionale, organo della Regione dotato di autonomia costituzionalmente garantita, non rientrano nella sfera di competenza della Magistratura.

*P.Q.M.*

*Si chiede pertanto che codesta ecc.ma Corte voglia accogliere il ricorso, riconoscendo la lesione della sfera di competenza avvenuta finora ad opera della Procura della Repubblica di Roma, ai danni della Regione Lazio e specificamente del Consiglio regionale, del Gruppo consiliare PD e dei singoli consiglieri, nei confronti dei quali si è formulata imputazione.*

Roma, 12 maggio 2017

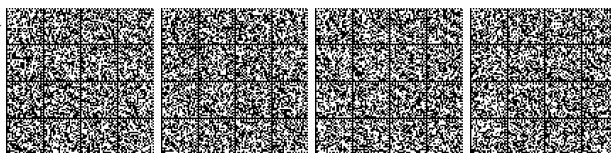
*Umberto Pozzo*

17C00139

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-029) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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.







€ 25,00

