

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 aprile 2013

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, 1027 - 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. 50. Sentenza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione "per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale" - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente per contrasto con la normativa statale di riferimento - Insussistenza - Organizzazione conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 10.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

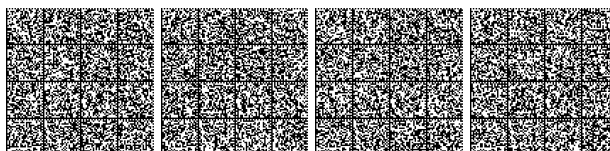
**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Contrasto con la normativa statale di riferimento e vanificazione del suo intento razionalizzatore ed efficientistico - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, commi 11, limitatamente alle parole "e vincolanti", e 14, limitatamente alle parole "e vincolante".
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Dichiarazione di illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "e vincolante" - Altra disposizione contenente la medesima locuzione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 15, limitatamente alle parole "e vincolante".
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - "Controllo analogo" svolto dall'ERSI (ente regionale per il servizio idrico) sui gestori in house - Previsione che debba essere esercitato attraverso parere (solo) obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore e nel rispetto della sua autonomia gestionale - Mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale - Contrasto**



**con il diritto dell'Unione europea, che consente l'affidamento *in house* solo in via eccezionale e a condizione che l'autorità pubblica concedente abbia una "possibilità di influenza determinante" - *Ius superveniens* abrogativo delle modalità di controllo censurate - Possibilità di applicazione *medio tempore* - Illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della abrogazione - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 16, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, primo comma (art. 117, secondo comma, lettera e) . . . . . Pag. 1

N. **51.** Sentenza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Promozione della ricerca sanitaria - Funzionamento dei programmi operativi - Previsione che l'assessore regionale alla salute possa utilizzare una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro - Utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità, concordato con lo Stato - Tecnica di copertura non conforme alle modalità indicate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, espressive di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Estensione alla intera legge di spesa - Assorbimento di ulteriore questione.**

- Delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, relativa al disegno di legge n. 483, approvata il 30 luglio 2012.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95; (Costituzione, art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). . . . . Pag. 9

N. **52.** Sentenza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze recanti aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale e della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale nelle regioni a statuto ordinario - Ricorsi per conflitto di attribuzione promossi dalla Regione Sardegna - Prospettazione di una violazione di legge che non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite - Insussistenza di materia per un conflitto di attribuzione - Inammissibilità dei ricorsi - Assorbimento dell'istanza di sospensione cautelare dei decreti ministeriali impugnati.**

- Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze nn. 11-A1-6869 e 11-A1-6870 del 30 dicembre 2011.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39. . . . . Pag. 16

N. **53.** Ordinanza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana 27 aprile 2012, relativa al disegno di legge n. 898, Allegato 1 (pubblicata come legge della Regione siciliana 1 giugno 2012, n. 32).
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119, sesto comma. . . . . Pag. 22



## N. 54. Ordinanza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro Regionale Sangue - Sospensione dell'efficacia della legge regionale n. 24 del 2011 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- Legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 120. . . . . Pag. 24

## N. 55. Ordinanza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Processo tributario - Norme della Regione Puglia - Tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti solidi - Mancato pagamento - Impugnazione davanti alle Commissioni tributarie e termini per ricorrere - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, art. 7, comma 21.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. . . . . Pag. 26

## N. 56. Ordinanza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva della RAI in danno di altro deputato - Giudizio per il risarcimento dei danni - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso del Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma - Ammissione del conflitto - Notifica alla Camera dei deputati di copia incompleta del ricorso - Vizio sanabile - Disposizione di rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3. . . . . Pag. 30

## N. 57. Sentenza 25 - 29 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari - Delitti commessi avvalendosi del "metodo mafioso" o al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso - Applicazione della disciplina delle misure cautelari stabilita per i reati di mafia, basata sulla presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia in carcere - Irragionevole equiparazione ai reati di mafia - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza - Necessità di introdurre anche per le fattispecie criminose in esame il criterio del "minore sacrificio necessario", già applicato nelle parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma. . . . . Pag. 32



N. 58. Sentenza 25 - 29 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale non soggetto a VAS - Prevista necessità di sottoposizione a VAS “solo nel caso” in cui lo strumento attuativo preveda progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA - Arbitraria riduzione del campo di applicazione della disciplina statale in materia di VAS - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all’art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale già soggetto a VAS - Sottoposizione a VAS qualora contenga la realizzazione di progetti o interventi non previsti o valutati in sede di approvazione del piano urbanistico generale - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di una nuova ipotesi di VAS non prevista dalla normativa statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente - Insussistenza - Ammissibilità di un intervento regionale, nell’ambito della sua competenza nella materia concorrente del governo del territorio, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all’art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6. ....

Pag. 44

N. 59. Sentenza 25 - 29 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

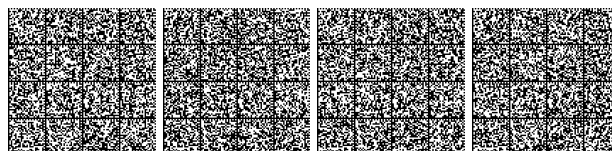
**Ordinanza dibattimentale - Intervento in giudizio - Soggetti che non sono stati parti nei giudizi a quibus, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessaria titolarità di un interesse qualificato - Mancanza - Inammissibilità.**

- 
- 

**Previdenza - Determinazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali, nel caso di pluralità di contratti intervenuti per la medesima categoria - Questione concernente il rapporto previdenziale tra il datore di lavoro, società cooperativa e l’ente previdenziale - Censura di norma concernente il rapporto di lavoro tra società e socio lavoratore - Erronea individuazione della norma denunciata (aberratio ictus) - Inammissibilità della questione - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 7, comma 4.
- Costituzione, art. 39. ....

Pag. 49



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Sistemazioni idraulico-forestali che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti - Esclusione della verifica di assoggettabilità a VIA - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dai limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 112.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che nel regolamento regionale possono essere individuati gli interventi edilizi in zona sismica che per la loro limitata importanza statica sono esentati da qualsiasi vigilanza e dall'obbligo di preavviso scritto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dai limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

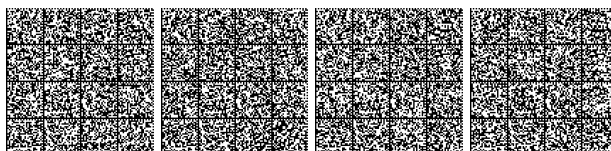
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 171.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impianti mobili per il recupero dei rifiuti non pericolosi, provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione, a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni - Previsione della non assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA), salvo le successive campagne sul medesimo sito - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dei limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 175.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Miniere cave e torbiere - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente 10 agosto 2012, n. 161, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152/2006 (che stabilisce le distinzioni tra sottoprodotti e rifiuti), a determinate condizioni stabilite dalla legge censurata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dei limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 199.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5. ....



- n. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2013 (della regione Friuli-Venezia Giulia).

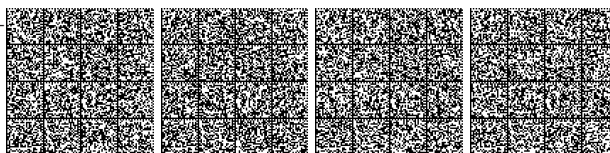
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni già svolte dalla medesima Regione con il ricorso n. 159/12 - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, disposta su base meramente potestativa - Deroga unilaterale all'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010, già recepito dalla legge di stabilità 2011, che ha definito i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica - Violazione delle disposizioni statutarie che definiscono la finanza della Regione ricorrente - Inosservanza delle procedure d'intesa previste per la revisione e le modifiche dello Statuto e delle norme d'attuazione - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Costituzione, artt. 3 e 116, primo comma; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 152 e 156.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Modificazione delle misure in materia sanitaria previste dall'art. 15, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni già svolte dalla medesima Regione con il ricorso n. 159/12 - Denunciata violazione dell'autonomia della Regione nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alla ricorrente - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio dell'accordo.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49 e 63, commi primo e quinto; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le disposizioni censurate siano immediatamente applicabili alla Regione, alle sue ASL e agli enti locali del suo territorio - Denunciata imposizione di norme di dettaglio immediatamente precettive nella materia di coordinamento della finanza pubblica di competenza concorrente - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dell'autonomia organizzativa regionale - Violazione della competenza regionale in materia di finanza locale - Contrasto con il principio dell'accordo in materia finanziaria.**





- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, titolo IV, art. 4, n. 1-bis; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014, di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dal contenimento di spesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le previsioni censurate siano immediatamente applicabili alla Regione e agli enti locali del suo territorio - Denunciata imposizione di norme di dettaglio immediatamente precettive - Imposizione unilaterale ai bilanci della Regione e degli enti locali di un ulteriore contributo - Contrasto con le norme statutarie e con la legge di stabilità del 2011 che regola i modi in cui la Regione ricorrente concorre agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria, dell'autonomia regionale di spesa, dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della competenza regionale in materia di finanza locale - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143 e 146.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-bis, 5 e 49; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Destinazione - Istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, del Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili ad uso produttivo - Conferma per gli anni 2013 e 2014 dell'obbligo (previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2001) delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di assicurare il recupero al bilancio statale del maggiore gettito stimato dei Comuni ricadenti nel proprio territorio, mediante accantonamento di pari importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Modificabilità degli importi a seguito della verifica del gettito dell'imposta riscontrato per il 2012 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (in via cautelativa con riguardo alla questione sul Fondo di solidarietà) - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dello Statuto speciale e delle norme di attuazione - Violazione del principio di neutralità finanziaria e del principio di parità di trattamento tra Regioni e tra Comuni delle diverse Regioni - Contrasto con il principio dell'accordo tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, in particolare, lett. b), f), h) e i).
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-bis, 49, 51, comma secondo, e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo - Modificabilità degli importi a seguito della verifica del gettito dell'imposta riscontrato per il 2012 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata avocazione allo Stato di risorse riscosse a titolo di tributo erariale, corrispondenti a tributi spettanti alla Regione o agli enti locali - Contrasto con il principio consensuale nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni speciali - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio della certezza del diritto.**



- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, in particolare, lett. *f*) e *i*).
- Costituzione, artt. 3 e 97; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49, n. 1, e 51, comma secondo; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Sovragetto percepito dai Comuni in relazione all'aliquota di base dell'imposta municipale propria (IMU) - Conferma per gli anni 2013 e 2014 dell'obbligo (previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011) per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e Bolzano di riversarlo per conto dei Comuni siti nei rispettivi territori, mediante accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dello Statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con il principio consensuale nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni speciali.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, lett. *h*).
- Costituzione, artt. 3 e 119, commi primo, secondo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63 e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.

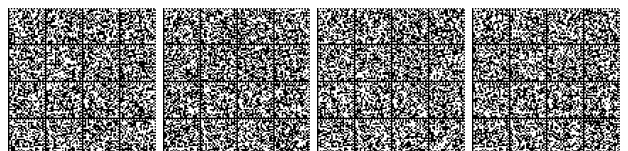
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Verifica del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2012 con la utilizzazione anche dei dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni e raccolti dall'IFEL nell'ambito dei propri compiti istituzionali sulla base di una metodologia concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata rideterminazione ex post delle modalità di calcolo del maggior gettito IMU, modificate rispetto a quelle previste dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Violazione del principio di certezza e dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della Regione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 383.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato contrasto con l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010, già recepito dalla legge di stabilità 2011, che ha definito i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica - Violazione del principio di ragionevolezza - Compressione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni regionali e risorse.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454 e 456.
- Costituzione, artt. 3 e 119; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che gli enti locali situati sul territorio regionale siano assoggettati all'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 e, in caso di mancato accordo, alle disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della competenza regionale in materia di finanza locale - Contrasto con le disposizioni della legge di stabilità 2011 che attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali - Contrasto con la clausola di salvaguardia di cui al comma 458 dell'art. 1 della legge impugnata.**



- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 457.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che tali enti concorrano al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Incidenza sulle norme di attuazione statutarie.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Costituzione, art. 119, comma quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 65. ....

Pag. 64

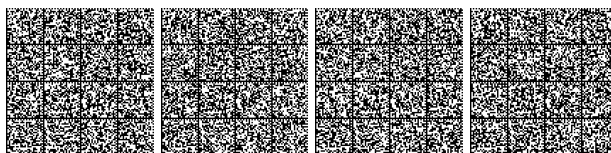
N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 5 marzo 2013

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Aumento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui rispetto agli importi complessivi stabiliti dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, da realizzare mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Reiterazione delle censure proposte con precedente ricorso regionale (n. 155/12) avverso il citato art. 16, comma 3 - Denunciata sottrazione unilaterale di risorse agli enti ad autonomia speciale - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione riguardanti il regime degli obblighi finanziari della Regione ricorrente e delle Province autonome - Riduzione dell'importo spettante alla Regione a titolo di compartecipazione ai tributi erariali - Inosservanza del principio consensuale per la modifica del Titolo VI dello Statuto speciale - Mancanza di limiti temporali all'obbligo di contribuzione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, in particolare artt. 69 e 79, e artt. 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata introduzione di norme statali autoapplicative e di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica" - Violazione della competenza concorrente della Regione nella medesima materia, nonché dell'autonomia finanziaria e amministrativa attribuitale dallo Statuto speciale - Violazione del regime di separazione tra fonti statali e fonti regionali nelle materie di competenza regionale - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso della Regione Trentino-Alto Adige al risanamento della finanza pubblica.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.



- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare art. 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare art. 16; Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi; di acquistare autovetture o stipulare contratti di *leasing* fino al 31 dicembre 2014; di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dal contenimento di spesa - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le previsioni censurate siano immediatamente applicabili alla ricorrente - Denunciata introduzione di norme di coordinamento finanziario con carattere di dettaglio - Imposizione di un ulteriore contributo a carico del bilancio regionale e avocazione unilaterale di risorse di spettanza regionale - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica - Contrasto con il principio dell'accordo in materia finanziaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143 e 146.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 69 e 79.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Assoggettamento di tali enti al rispetto dei commi da 449 a 472 dell'art. 1 della legge predetta, qualificati come principi fondamentali di coordinamento finanziario - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti in materia finanziaria designato dallo Statuto speciale - Violazione del principio dell'accordo per la modifica di tali rapporti - Violazione della normativa di attuazione statutaria che esclude la diretta applicazione di norme statali in materie di competenza regionale e prescrive l'adeguamento della legislazione regionale - Indebita evocazione di un potere sostitutivo diverso da quelli previsti dalle norme di attuazione statutaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 448.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; Costituzione, art. 120; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Previsione, con disposizioni qualificate come principi fondamentali di coordinamento finanziario, che i predetti enti concordano con il Ministero dell'economia e finanze, per gli anni dal 2013 al 2016, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato unilateralmente aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 con importi e contributi predefiniti da alcune leggi e che tali contributi sono applicati anche in caso di mancato accordo - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della normativa speciale statutaria, che vieta la regolazione unilaterale degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Violazione del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza, per contraddittorietà intrinseca - Vanificazione del regime dell'intesa "forte" - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 455 e 456.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (comma terzo), 104 e 107, Titolo VI; Costituzione, art. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Previsione che tali enti concorrono al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di**



**funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata esorbitanza dalla competenza del legislatore statale ordinario - Contrasto con la speciale disciplina statutaria sul concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 107.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - Applicabilità di tali previsioni alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciato contrasto con la speciale disciplina statutaria degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Violazione del principio consensuale nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali - Inosservanza delle forme procedurali necessarie per la modifica o l'attuazione del Titolo VI dello Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, commi terzo e quarto, 103, 104 e 107. ....

Pag. 86

- N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2013 (della Regione Veneto).

**Trasporto pubblico - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Alimentazione del fondo e ripartizione delle risorse con destinazione vincolata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale regionale in materia di trasporti pubblici locali - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza per la mancata partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla corretta ed efficiente attuazione di funzioni di propria competenza - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancata concertazione - Denunciata lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica che non consente l'istituzione e la disciplina di finanziamenti a destinazione vincolata nella materia di potestà legislativa residuale né concorrente.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 301.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119. ....

Pag. 97

- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 22 marzo 2013 (della Corte di cassazione - terza sezione civile).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on. Maurizio Gasparri per le opinioni da questi espresse nei confronti dei magistrati Di Donna Giovanna, D'Auria Donato, Cariello Gian Paolo, componenti del Tribunale del Riesame di Napoli - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte Suprema di Cassazione, terza sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma. ....

Pag. 103



N. 61. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Firenze del 17 dicembre 2012.

**Processo penale - Responsabilità amministrativa da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 - Procedimento - Citazione dell'ente quale responsabile civile - Mancata espressa previsione - Disparità di trattamento, a danno delle persone offese, rispetto a ipotesi analoghe.**

- Codice di procedura penale, art. 83; disposizioni integrali del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 105

N. 62. Ordinanza del Tribunale di Catania del 26 giugno 2012.

**Arbitrato - Rapporti tra arbitrato rituale e processo ordinario - Inapplicabilità dell'art. 50 c.p.c. (che permette la prosecuzione del processo mediante riassunzione davanti al giudice dichiarato competente) - Conseguente impossibilità di fare salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda giudiziale proposta dinanzi al giudice ordinario poi dichiaratosi incompetente in relazione ad una clausola compromissoria - Irragionevole diversità rispetto alla disciplina dei rapporti tra giudici ordinari e tra questi ultimi e i giudici speciali - Violazione del diritto di azione e di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Cod. proc. civ., art. 819-ter, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. ....

Pag. 110



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 50

*Sentenza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione "per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale" - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente per contrasto con la normativa statale di riferimento - Insussistenza - Organizzazione conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 10.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Contrasto con la normativa statale di riferimento e vanificazione del suo intento razionalizzatore ed efficientistico - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

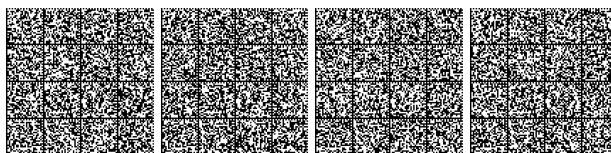
- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, commi 11, limitatamente alle parole "e vincolanti", e 14, limitatamente alle parole "e vincolante".
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Programmazione e gestione del servizio nel territorio regionale, realizzata mediante un ambito territoriale unico (ATUR) e un unico soggetto d'ambito (ente regionale per il servizio idrico - ERSI) - Prevista istituzione dell'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, avente competenza ad esprimere pareri obbligatori e vincolanti per l'ERSI - Dichiarazione di illegittimità costituzionale limitatamente alle parole "e vincolante" - Altra disposizione contenente la medesima locuzione - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 15, limitatamente alle parole "e vincolante".
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 149, comma 3, secondo periodo; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

**Servizi pubblici locali - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - "Controllo analogo" svolto dall'ERSI (ente regionale per il servizio idrico) sui gestori *in house* - Previsione che debba essere esercitato attraverso parere (solo) obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore e nel rispetto della sua autonomia gestionale - Mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale - Contrasto con il diritto dell'Unione europea, che consente l'affidamento *in house* solo in via eccezionale e a condizione che l'autorità pubblica concedente abbia una "possibilità di influenza determinante" - *Ius superveniens* abrogativo delle modalità di controllo censurate - Possibilità di applicazione *medio tempore* - Illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della abrogazione - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9, art. 1, comma 16, secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, primo comma (art. 117, secondo comma, lettera e).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Luigi MAZZELLA;

*Giudici* : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 1° luglio 2011, ricevuto il successivo 6 luglio, depositato in cancelleria l'11 luglio, ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 1° luglio 2011, ricevuto il successivo 6 luglio e depositato l'11 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione.

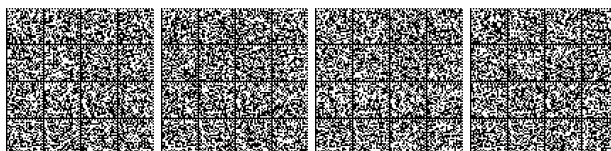
1.1.- Il ricorrente assume in premessa che la normativa impugnata sarebbe ascrivibile all'ambito materiale della gestione delle risorse idriche, rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e di tutela della concorrenza (ex art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

Da quanto appena detto discenderebbe la natura vincolante, nei confronti del legislatore regionale, delle norme recate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), «che costituiscono standards minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente validi sull'intero territorio nazionale». Siffatta ricostruzione avrebbe trovato conferma, da ultimo, nelle sentenze della Corte costituzionale n. 187 e n. 44 del 2011.

1.2.- Sulla base di tali premesse il ricorrente ritiene che debbano essere censurati i commi 11, 12 (*recte*: 10) e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011.

Il comma 10 stabilisce: «In ciascuna Provincia del territorio regionale è istituita l'assemblea dei sindaci - di seguito denominata ASSI - per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale, in particolare i compiti di organizzazione del Servizio, di adozione del piano d'ambito provinciale, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione. L'assemblea dei sindaci si riunisce su base provinciale e si articola nei subambiti territoriali corrispondenti agli ambiti di competenza dei singoli soggetti gestori che operano nella Regione. La partecipazione ai lavori dell'assemblea è gratuita».

Il comma 11, primo periodo, dispone: «L'ASSI, nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, esprime in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI».





Infine, il comma 14 prevede: «L'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante. L'ERSI coordina ed unifica a livello regionale le deliberazioni delle ASSI al fine di mantenere l'uniformità di azione sull'intero territorio regionale, sentita la Commissione del Consiglio regionale competente, che deve esprimersi in via definitiva entro e non oltre i ventuno (21) giorni successivi alla richiesta da parte dell'ERSI. Il parere si intende reso in senso favorevole qualora la Commissione consiliare non si pronunci in via definitiva nel termine perentorio su indicato».

La richiamata normativa regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'art. 149 - posto nel Titolo II (dedicato al «Servizio idrico integrato») della Sezione III del citato d.lgs. n. 152 del 2006 - prevede che l'Autorità d'ambito provveda alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito, il quale è costituito, tra l'altro, dal «programma degli interventi». Ai sensi del citato art. 149, comma 3, secondo periodo, «il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Il ricorrente ritiene che le previsioni della legge regionale si pongano in contrasto con le anzidette norme statali, specie là dove la prima prevede (comma 10) l'istituzione in ciascuna Provincia di un'assemblea dei sindaci (ASSI), che si riunisce su base provinciale e si articola nei sub-ambiti territoriali corrispondenti agli ambiti di competenza dei singoli soggetti gestori che operano nella Regione.

Secondo la difesa statale, l'attribuzione all'assemblea dei sindaci della competenza ad adottare il piano d'ambito provinciale porrebbe l'assemblea stessa in una posizione di egemonia rispetto all'ente regionale per il servizio idrico integrato (ERSI), che costituisce il soggetto competente per l'ambito territoriale unico regionale (ATUR).

La denunciata egemonia discenderebbe, in particolare, dalla previsione di un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI all'ERSI, che renderebbe difficilmente realizzabile il ruolo di coordinamento a livello regionale delle deliberazioni delle ASSI, assegnato dalla legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 all'ERSI.

In sostanza, i commi censurati attribuirebbero all'ERSI il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo». Al riguardo, il ricorrente ritiene che sarebbe stato necessario demandare all'ERSI la funzione di redigere un autonomo e unitario piano d'ambito (su scala regionale) e di procedere alla sua adozione.

Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

Il ricorrente osserva che, mentre la normativa statale prevede un programma unitario di interventi ed obiettivi, ponendo in capo all'AATO (ed ora ai soggetti individuati dalle Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010») le funzioni di pianificazione, le norme regionali impugnate prevedono espressamente che «L'ERSI coordina ed unifica a livello regionale le deliberazioni delle ASSI al fine di mantenere l'uniformità di azione sull'intero territorio regionale». Di conseguenza, le esigenze di unitarietà sarebbe assicurate, nella normativa regionale, «solo dalla funzione di "coordinamento" e non dalla pianificazione stessa».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, secondo cui «In conformità alla normativa vigente, il controllo analogo sui gestori in house del Servizio è svolto dall'ERSI ovvero dal Commissario di cui al successivo comma 19. Il controllo analogo è esercitato, nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore, attraverso parere obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

La difesa statale contesta la previsione secondo cui il «controllo analogo», svolto dall'ERSI sui gestori in house del Servizio idrico integrato, debba essere esercitato «solo mediante pareri obbligatori - ma non vincolanti - ed in più con l'obbligo di rispettare l'"autonomia gestionale" dei soggetti gestori».

La norma anzidetta, a parere del ricorrente, non sarebbe in linea con il diritto dell'Unione europea, come applicato dalla Corte di giustizia (è richiamata la sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07), e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.; il censurato comma 16 si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.3.1.- Quanto alla violazione del diritto dell'Unione europea, la difesa statale sottolinea come l'in house providing costituisca un modello eccezionale, i cui requisiti devono essere interpretati con rigore, poiché costituiscono una deroga alle regole generali del diritto dell'Unione europea imperniate sul modello della competizione aperta.



Il ricorrente precisa, altresì, che la giurisprudenza europea e nazionale ha definito i caratteri essenziali del cosiddetto controllo analogo, richiedendo, a tal fine, un controllo strutturale, non limitato agli aspetti formali, ma effettivo e svincolato da qualsiasi condizione, futura ed eventuale. In particolare, la Corte di giustizia ha interpretato in maniera restrittiva l'affidamento dei servizi tramite in house providing, riconducendo il concetto di controllo da parte dell'amministrazione affidante alla possibilità di quest'ultima di esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni più importanti. Questo controllo non sarebbe assicurato dalla sola detenzione in mano pubblica dell'intero capitale sociale della società (è richiamata la sentenza 6 aprile 2006, in causa C-410/04).

In definitiva, la difesa statale ritiene che il requisito del «controllo analogo» postuli un rapporto tra gli organi della società affidataria e l'ente pubblico affidante, tale che «quest'ultimo sia in grado, con strumenti pubblicistici o con mezzi societari di derivazione privatistica, di indirizzare “tutta” l'attività sociale attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento». Al riguardo, è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2011, n. 2151, nella quale si afferma che «ad avviso delle istituzioni comunitarie per controllo analogo s'intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie».

Il ricorrente evidenzia, altresì, come sia stata affermata la necessità che il consiglio di amministrazione della società affidataria in house non sia titolare di rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico affidante eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514). Ne deriva un modello di gestione in cui le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di “in house frazionato”, della totalità degli enti pubblici soci.

La difesa statale ritiene, pertanto, che la norma regionale impugnata, prevedendo solo un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sulle scelte del gestore in house del servizio ed imponendo il rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, configuri «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza». Da quanto appena detto discenderebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.3.2.- In riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il ricorrente sostiene che la violazione delle regole della concorrenza derivi dalla mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell'ente pubblico locale. La norma regionale impugnata, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo stringente dell'ente pubblico locale la gestione in house del servizio idrico.

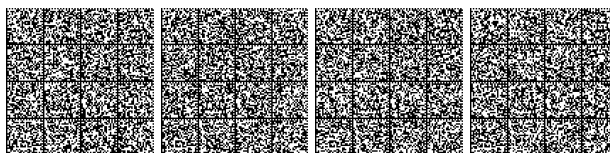
2.- La Regione Abruzzo si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- In via preliminare, la resistente contesta l'ascrivibilità delle norme impuginate alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, evidenziando le differenze esistenti fra le norme in esame e quelle oggetto dei giudizi decisi con le sentenze della Corte costituzionale n. 187 e n. 44 del 2011.

Le norme regionali sottoposte all'odierno scrutinio riguarderebbero, piuttosto, la materia dell'organizzazione del servizio idrico integrato sul territorio regionale e l'allocatione delle funzioni amministrative di cui erano titolari le sopresse autorità d'ambito. Al riguardo, la Regione Abruzzo avrebbe «correttamente esercitato la delega assegnata dall'art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009», secondo cui «entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

La difesa regionale fa altresì notare che già l'art. 9 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) e, successivamente, l'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuivano alle Regioni il potere di disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Entrambe le disposizioni da ultimo citate sono state abrogate, ma il citato comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 avrebbe nuovamente assegnato alle Regioni il compito di organizzare il servizio sul proprio territorio; compito che la Regione Abruzzo avrebbe assolto con la legge impugnata.

2.2.- In ordine alle impugnative proposte nei confronti dei commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, la resistente eccepisce, in via preliminare, la genericità delle censure.



Nel merito, la resistente, dopo aver richiamato il disposto dell'art. 142 del d.lgs. n. 152 del 2006 e del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, precisa che la finalità delle norme impugnate è quella di realizzare un modello di gestione «in grado di far convergere tutto il sistema delle autonomie locali nel nuovo soggetto d'ambito e di assicurare la presenza di tutti i livelli di governo presenti sul territorio regionale».

In particolare, la partecipazione della Regione sarebbe assicurata attraverso l'autorità d'ambito regionale, rappresentata dall'ERSI; la partecipazione delle Province si realizzerebbe riconoscendo loro un ruolo di coordinamento degli enti locali, mediante la presidenza e la direzione delle ASSI, formate su base provinciale; infine, la partecipazione dei Comuni sarebbe garantita dalla loro presenza in seno alle ASSI e dall'attribuzione del potere di esprimere pareri obbligatori e vincolanti. Infine, le Province, attraverso i loro presidenti, e quattro sindaci, in rappresentanza degli enti locali, sono componenti del Consiglio di amministrazione dell'ERSI.

La resistente richiama, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 2011, nella quale si precisa che il comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 «riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati».

La legge regionale impugnata avrebbe realizzato l'unitarietà della gestione del servizio idrico integrato, attraverso la costituzione di un unico ambito territoriale ottimale (ATUR), ed al contempo avrebbe migliorato il sistema di controllo sulle gestioni «collocandolo presso un soggetto altamente specializzato e competente». La scelta della Regione sarebbe, del resto, in linea con le competenze riconosciute alla stessa dalla Costituzione, dall'art. 142, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge n. 191 del 2009. Queste disposizioni, infatti, avrebbero sancito «in maniera indiscutibile un obbligo di coinvolgimento degli enti locali nei processi di organizzazione, indirizzo e controllo del servizio idrico integrato».

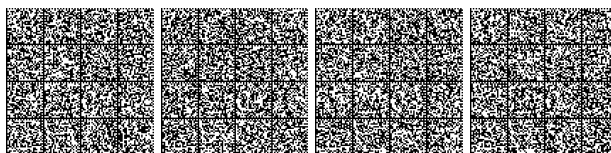
La difesa regionale conclude sul punto rilevando come all'ERSI spetti non solo «proporre» alle ASSI gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del servizio, ma anche «unificare i documenti di pianificazione e garantire l'uniformità di indirizzo e di azione sull'intero territorio regionale» (art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011).

In ordine all'asserita violazione dell'art. 149, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, la resistente ritiene che dalla lettura sistematica dell'intera legge regionale, recante le norme censurate, si evinca la natura autonoma e unitaria del piano d'ambito regionale, che non sarebbe costituito dalla mera «somma di distinti piani d'ambito provinciali» ma deriverebbe dall'attività di coordinamento e di unificazione svolta dall'ERSI su scala regionale.

2.3.- Quanto all'impugnativa proposta nei confronti del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, la resistente, dopo aver precisato che la predetta disposizione reca nell'*incipit* l'obbligo a conformarsi «alla normativa vigente», evidenzia come il legislatore regionale abbia «inteso declinare il potere di direzione dell'ERSI sui soggetti affidatari in house del servizio idrico integrato con la previsione di pareri obbligatori su tutti gli atti fondamentali di gestione, ai quali gli affidatari medesimi sono tenuti ad adeguarsi, nel quadro delle proprie scelte gestionali». In questo modo sarebbe stata configurata quella situazione di «effettivo controllo e di orientamento dell'attività della società controllata», richiesta dalla normativa e dalla giurisprudenza dell'Unione europea per giustificare l'affidamento diretto.

L'art. 1, comma 16, inoltre, risulterebbe in linea con la normativa statale in materia, «almeno con quella vigente al momento della sua entrata in vigore». È richiamato, al riguardo, l'art. 15, comma 1-*ter*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, il quale stabilisce che «tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore». La norma da ultimo citata sarebbe volta a garantire che l'ingerenza e il controllo sugli atti fondamentali delle società che gestiscono il servizio non comprimano, in modo assoluto, quel minimo di autonomia imprescindibilmente connessa alla loro natura di soggetti che svolgono un'attività di carattere industriale.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la resistente ritiene che il censurato comma 16 non si ponga in contrasto né con il diritto dell'Unione europea né con le norme poste dal legislatore nazionale a tutela della concorrenza.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione.

2.- Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo».

Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

3.- Preliminarmente, si deve rilevare che, nel periodo intercorso tra l'impugnazione e la discussione delle questioni in esame, i commi 10 e 14 sono stati modificati dalla legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche», integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2003», modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante «Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo» e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012).

In particolare, nel comma 10 sono stati inseriti due nuovi periodi, i quali prevedono che «L'Assemblea dei Sindaci è integrata dai Sindaci dei Comuni di altre province che sono soci del soggetto gestore che opera prevalentemente nella provincia. Le maggioranze e le presenze previste nel comma 11 e nei regolamenti di cui al comma 12 sono determinate tenendo conto di tale integrazione».

Nel secondo periodo del comma 14, invece, sono state inserite, dopo le parole «deliberazioni delle ASSI», le seguenti «superando eventuali contrasti».

Si tratta di modifiche che non incidono sulla sostanza normativa oggetto dell'impugnativa statale; pertanto, le questioni promosse mantengono inalterata la loro attualità e devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente delle disposizioni censurate.

4.- La questione di legittimità costituzionale dei commi 10, 11 e 14 è parzialmente fondata, nei termini di seguito precisati.

4.1.- Il servizio idrico integrato è stato qualificato da questa Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

4.2.- Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.



5.- La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-*bis*, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico - ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

L'art. 1, comma 10, della stessa legge regionale istituisce l'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, «per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale». L'ASSI, «nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, esprime in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI» (art. 1, comma 11). Inoltre, «l'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante» (art. 1, comma 14).

5.1.- Si deve al riguardo osservare che il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-*bis*, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale. Si deve ritenere, pertanto, che un organismo come l'assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI.

Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 non è fondata.

5.2.- La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 - evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio - che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata - nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato - la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.3.- Per le ragioni evidenziate nel paragrafo precedente, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante».

6.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

Il comma 16, secondo periodo, è impugnato anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell'ente pubblico locale determinerebbe la violazione delle regole della concorrenza. La norma regionale, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo stringente dell'ente pubblico locale la gestione in house del servizio idrico.



6.1.- Preliminarmente, deve essere rilevato che il censurato secondo periodo del comma 16 è stato abrogato dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012, con la conseguenza che la norma impugnata è stata in vigore dal 5 maggio 2011 (data dell'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011) al 26 luglio 2012 (data dell'entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012).

La norma in esame prevede, al primo periodo, non impugnato, che il controllo analogo sui gestori in house sia svolto dall'ERSI o dal Commissario di cui al successivo comma 19 della medesima legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011. Il secondo periodo indica le modalità di esercizio del controllo analogo che sono ritenute illegittime dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Nonostante l'integrale abrogazione del censurato secondo periodo del comma 16, non è possibile escludere che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza. Infatti, mentre l'ERSI non risulta ancora istituito, il Commissario di cui al comma 19 è stato nominato prima dell'abrogazione della norma impugnata, con la conseguenza che il controllo analogo sui gestori in house ben potrebbe essere stato esercitato secondo le modalità qui censurate.

Pertanto, questa Corte è tenuta ad esaminare il merito delle questioni promosse.

6.2.- La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri "autoprodurre" beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (cosiddetto affidamento in house). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 439 del 2008).

6.3.- La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato - dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) - sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Si deve in proposito ricordare che l'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, novellando l'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]».

A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di *referendum*, e quindi dell'art. 75 Cost.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne.

6.4.- Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere - in coerenza con la giurisprudenza comunitaria - tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro - come esplicitamente prevede la norma impugnata - «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».



Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

7.- Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., 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 25 marzo 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

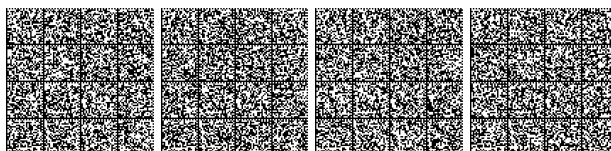
T\_130050

N. 51

*Sentenza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Promozione della ricerca sanitaria - Funzionamento dei programmi operativi - Previsione che l'assessore regionale alla salute possa utilizzare una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro - Utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità, concordato con lo Stato - Tecnica di copertura non conforme alle modalità indicate dalla legge di contabilità e finanza pubblica, espressive di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Estensione alla intera legge di spesa - Assorbimento di ulteriore questione.**



- Delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, relativa al disegno di legge n. 483, approvata il 30 luglio 2012.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lettera b); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95; (Costituzione, art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Luigi MAZZELLA;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha impugnato, con atto notificato in data 7 agosto 2012 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 14 agosto 2012, la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012 e pervenuta in data 2 agosto 2012 al suddetto Commissario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). Il ricorrente, in particolare, lamenta l'illegittimità della norma di copertura di cui all'art. 8 del d.d.l. n. 483 per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

2. - Il Commissario rileva che, riguardo alla nuova spesa derivante dal provvedimento legislativo in questione, l'art. 8 dello stesso prevede che l'Assessore regionale per la salute sia autorizzato ad utilizzare una quota a valere sull'uno per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro e non superiore a tre milioni di euro (primo comma) ed inoltre che per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione (secondo comma).

2.1. - Il Commissario richiama il contenuto delle norme di cui all'art. 66, comma 9, della citata legge regionale Sicilia n. 25 del 1993, il quale stabilisce le modalità e i criteri per l'assegnazione del fondo sanitario regionale alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere e, in particolare, dispone che una quota pari all'uno per cento dello stesso sia riservata alle attività a destinazione vincolata, individuate nel piano sanitario regionale ed al finanziamento dei progetti elaborati dai dipartimenti dell'Assessorato regionale alla sanità, finalizzati al monitoraggio della spesa sanitaria e alla verifica delle iniziative e delle misure di razionalizzazione dei servizi aziendali e delle misure di contenimento della spesa.





2.2. - Secondo il ricorrente il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo delle risorse esistenti. Peraltro la Commissione legislativa permanente «Bilancio», come può evincersi dall'allegato resoconto della seduta del 25 ottobre 2011, n. 279, ha reso il parere favorevole in base alla previsione dell'Assessorato dell'Economia, secondo cui la copertura era «interamente assicurata a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale» senza specificare alcunché circa la sussistenza di eventuali maggiori risorse disponibili.

2.3. - Il Commissario dello Stato aggiunge che dagli atti parlamentari di cui è a conoscenza non risulterebbe essere stata redatta la scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), riguardo alla quantificazione delle nuove spese ed al relativo finanziamento, e che, peraltro, l'Assessorato all'economia non ha fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).

2.4. - Il ricorrente rileva altresì che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro dai disavanzi regionali e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio sanitario con il finanziamento programmato a livello nazionale. L'equilibrio finanziario è raggiunto dalla Regione siciliana grazie ai gettiti derivanti dalle maggiorazioni fiscali dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dall'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), obbligatorie in vigenza di un piano di rientro.

2.5. - Inoltre, sostiene il ricorrente, il provvedimento legislativo in questione introdurrebbe impropriamente a carico del servizio sanitario regionale una nuova ragione di spesa senza provvedere al contempo all'individuazione di ulteriori e specifiche fonti di copertura, trattandosi nella fattispecie di spese non ricomprese nella definizione del fabbisogno sanitario - e delle conseguenti coperture - ai fini della garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

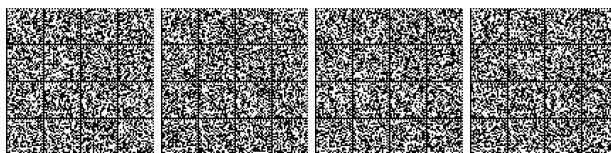
2.6. - Il Commissario dello Stato ricorda, altresì, come la Corte costituzionale, ormai con consolidata giurisprudenza, ha più volte chiarito che l'obbligo della copertura finanziaria imposto dall'art. 81 Cost. costituisce garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e che al rispetto di tale obbligo, rientrante tra quelli di coordinamento finanziario, sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica (si citano *ex plurimis* le sentenze n. 192 e n. 115 del 2012). Corollario del principio posto dall'art. 81 Cost. è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, elaborato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, anche antecedentemente al Trattato sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992, reso esecutivo con legge 5 novembre 1992, n. 454, di cui adesso il patto di stabilità costituisce il principale parametro esterno. La centralità di tale principio è ancora più avvalorata dall'art. 119 Cost., che implica ed esige la garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.

2.7. - Il ricorrente rileva ancora come il principio dell'art. 81 Cost. sia stato attuato dal legislatore ordinario, che ne ha indicato i relativi strumenti e modalità, nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), le cui disposizioni, secondo quanto previsto dall'art. 19 (*recte* art. 1, comma 4) della medesima legge, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e si applicano alle Regioni a statuto speciale in quanto finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica. Il citato art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009 dispone, infatti, che, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, e che alla stessa deve essere data copertura esclusivamente mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali per le iniziative legislative in itinere, mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

2.8. - Conclude, dunque, il Commissario dello Stato che il legislatore siciliano nell'aver previsto una copertura finanziaria degli oneri derivanti dal provvedimento legislativo in questione con modalità difformi rispetto a quelle indicate dal citato art. 17 della legge n. 196 del 2009 si sarebbe sottratto alle fondamentali esigenze di chiarezza e solidità del bilancio richieste dall'art. 81 Cost., non garantendo per le nuove maggiori spese previste una copertura sufficientemente sicura ed in equilibrato rapporto con gli oneri che si intendono sostenere negli esercizi futuri.

#### *Considerato in diritto*

1. - Viene all'esame di questa Corte il ricorso n. 114 del 2012, con il quale il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.



Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, il quale disciplina il finanziamento dei programmi operativi in esso contenuti.

La disposizione in questione è così formulata «1. L'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della presente legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. La struttura intermedia del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico è competente per la gestione amministrativa delle risorse sopra individuate. 2. Per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione».

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro, sottolinea il Commissario che la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe, d'altro canto, assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di redazione del piano stesso. Tale tassatività sarebbe intrinsecamente collegata alla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il nuovo programma di interventi contenuto nell'impugnato disegno di legge non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e, per questo motivo, gli sarebbe interdetto di gravare sul Fondo sanitario regionale. In tal senso, sarebbe tassativa la prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, ferma restando la vincolatività di quest'ultimo e la mancata previsione, tra i servizi sanitari in esso contemplati, delle attività disciplinate dal disegno di legge, la tecnica di copertura utilizzata nel richiamato art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale costituirebbe, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009, espressione di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e sarebbe applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19 della citata legge.

Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della regione siciliana) relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).

2. - Deve essere preliminarmente osservato che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure. La prima riguarda la inderogabilità delle prescrizioni contenute nel piano di rientro, la quale impedisce qualsiasi estensione di spesa a servizi sanitari diversi da quelli compresi nel piano stesso. La seconda fa riferimento all'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dal combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

3. - Ai fini dell'esame della prima censura occorre vagliare in sequenza le disposizioni che hanno disciplinato la redazione e gli effetti del cosiddetto piano di rientro per confrontarle con la fattispecie concreta afferente alla Regione siciliana.

3.1 - L'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 prescrive, tra l'altro, che «Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo».

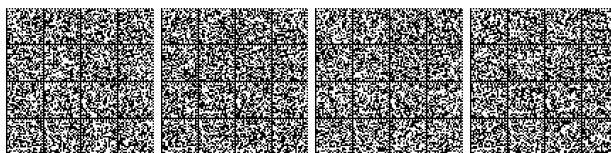


Successivamente, i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per il 2010), hanno stabilito che «[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

L'art. 11, comma 1, 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, ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio, prevedendo che «1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 19». Infine, l'art. 15, comma 20, 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, statuisce che: «Si applicano, a decorrere dal 2013, le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro ovvero della sua prosecuzione, non venga verificato positivamente, in sede di verifica annuale e finale, il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso, ovvero della sua prosecuzione».

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, 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), dispone che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: *A) Entrate:* *a)* finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; *b)* finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; *c)* finanziamento regionale del disavanzo sanitario progressivo; *d)* finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; *B) Spesa:* *a)* spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; *b)* spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; *c)* spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario progressivo; *d)* spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: *a)* accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti



regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificano la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario progressivo».

3.2. - Sulla base dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 31 luglio 2007 con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Essa ha poi approvato il Programma Operativo (POR) per gli anni 2010 - 2012 (delibera di Giunta 30 dicembre 2010, n. 497 e decreto dell'Assessore alla salute 30 dicembre 2010, n. 3254), al fine di completare il processo di contenimento e riqualificazione intrapreso con il Piano 2007 - 2009.

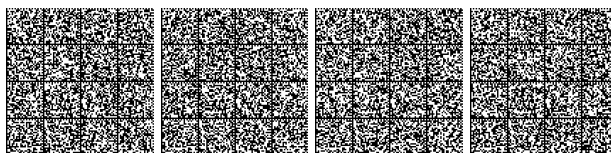
Nei suddetti documenti non risulta - tra gli obiettivi e i servizi suscettibili di finanziamento - la finalità di incentivare la ricerca su temi di specifico interesse della Regione.

Per l'esercizio in corso, la Regione siciliana, attraverso apposita nota dell'Assessore alla salute in data 24 gennaio 2013, ha manifestato allo Stato la sua volontà di proseguire l'attuazione del Piano di rientro avvalendosi «della facoltà prevista all'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro, mediante la predisposizione di un "piano di Consolidamento e Sviluppo delle misure strutturali e di innalzamento del livello di qualità del Sistema sanitario Regionale" per il triennio 2013-2015». Con nota del 19 febbraio 2013, prot. 33P, il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha preso atto della opzione esercitata dalla Regione siciliana.

Nell'impugnato disegno di legge non risulta, peraltro, alcun riferimento all'articolazione del bilancio dell'esercizio 2012, secondo quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. - Alla luce del complesso quadro normativo e della descritta fattispecie, la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

Tutte le norme evocate nel precedente punto 3.1. costituiscono, oltre che espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011), anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento. Dette prescrizioni possono essere così sinteticamente riassunte: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri - sia a carattere normativo che amministrativo - con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale "pattizio", che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria "conciliazione contabile" tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Quest'ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio cui l'entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).



Con riguardo ai profili sub *a)* e *b)* non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che - su espressa iniziativa di detta Regione - il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell'esercitata opzione di cui all'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. E' altresì certo che nessun servizio previsto nell'impugnato disegno di legge sia presente tra le attività - ed in particolare all'interno della tabella afferente agli obiettivi generali specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale - per le quali è consentito l'impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.

Per questo motivo l'imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall'art. 8, comma 1, dell'impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, contrasta con le prescrizioni dell'art. 1, comma 796, lettera *b)*, della legge 296 del 2006 e dell'art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Sotto questo profilo non rileva la perdurante vigenza dell'art. 66, comma 9, della legge regionale siciliana 1 settembre 1993, n. 25 (Interventi sanitari per l'occupazione produttiva in Sicilia), il quale consente l'imputazione di una quota di spesa pari all'uno per cento del fondo sanitario regionale per finalità ulteriori rispetto a quelle previste dal piano di rientro. Le citate disposizioni, ed in particolare l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ne interdicono comunque la efficacia fino alla piena attuazione del piano di rientro.

Con riguardo al profilo sub *c)* di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, occorre rilevare come la formulazione dell'art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch'esso specificativo dell'art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell'art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest'ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell'obiettivo; il comma 2, prevedendo l'impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all'«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

5. - Va infine rilevato che correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l'intero disegno di legge. Quest'ultimo è infatti privo dell'indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 214 e n. 115 del 2012). «Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)» (sentenza n. 214 del 2012).

Omettendo di provvedere in tal senso, anche l'intero disegno di legge impugnato ha violato l'art. 81, quarto comma, Cost., dal che deriva la sua illegittimità. Come questa Corte ha già affermato, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).

7. - Dunque, il disegno di legge della Regione siciliana n. 483 del 2012 prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

8.- L'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 196 del 2009, resta assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130051

N. 52

*Sentenza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze recanti aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale e della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale nelle regioni a statuto ordinario - Ricorsi per conflitto di attribuzione promossi dalla Regione Sardegna - Prospettazione di una violazione di legge che non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite - Insussistenza di materia per un conflitto di attribuzione - Inammissibilità dei ricorsi - Assorbimento dell'istanza di sospensione cautelare dei decreti ministeriali impugnati.**

- Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze nn. 11-A1-6869 e 11-A1-6870 del 30 dicembre 2011.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :*Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6869 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario) e n. 11-A1-6870 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica), promossi dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 29 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 9 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 2 e 3 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione autonoma Sardegna, con due distinti ricorsi (reg. confl. enti n. 2 e n. 3 del 2012), entrambi notificati in data 29 febbraio 2012 e depositati in data 9 marzo 2012 nella cancelleria di questa Corte, ha promosso giudizi per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione a due decreti ministeriali, entrambi adottati in data 30 dicembre 2011 dal Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, la Regione ha chiesto di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze, adottare i due impugnati decreti ministeriali e, per l'effetto, di annullarli, previa loro sospensione cautelare in considerazione del danno grave e irreparabile che deriverebbe dalla loro applicazione.

1.1.- Con i decreti ministeriali oggetto del conflitto è stata aumentata, anche nelle Regioni a statuto speciale, l'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica per neutralizzare l'effetto dell'abolizione dell'addizionale comunale e provinciale disposta, per le sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dall'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2001, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e dall'art. 18, comma 5, 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).

L'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20 [id est: l'addizionale comunale], cessa di essere applicata nelle regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 31 dicembre 2011 sono stabilite le modalità attuative del presente comma».

L'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede che «a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato. A tal fine, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito».

In forza delle previsioni contenute nei due decreti legislativi di cui sopra, sono stati adottati i decreti ministeriali impugnati, che stabiliscono più precisamente quanto segue.

L'articolo 1, comma 1, del decreto ministeriale 30 dicembre 2011 n. 11-A1-6869 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario) stabilisce che: «l'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica di cui all'Allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, è determinata in euro 0,0227 per ogni chilowattora di energia impiegata». Nel preambolo al decreto si precisa altresì che «non risulta possibile, ai sensi dei principi giuridici posti a fondamento della predetta direttiva del Consiglio 2003/96/CE, applicare aliquote di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, diversificate in relazione al luogo geografico in cui ne avviene il consumo e che pertanto non risulterebbe coerente con il diritto comunitario la determinazione di una aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata, per il predetto uso, nelle Regioni a statuto



ordinario differente dall'aliquota applicata alla medesima energia elettrica impiegata nelle Regioni a statuto speciale» e che si rende altresì «necessario rinviare alla procedura di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la definizione delle modalità per la neutralizzazione, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto».

L'articolo 1, comma 1, del decreto ministeriale 30 dicembre 2011 n. 11-A1-6870 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica) stabilisce che: «l'aliquota dell'accisa sull'energia elettrica di cui all'Allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi approvato con il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, impiegata per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, è determinata in euro 0,0121 per ogni chilowattora di energia impiegata». Nel preambolo al decreto si precisa altresì che «si rende necessario ed urgente emanare il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011, tenuto conto che a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), del richiamato decreto-legge n. 511 del 1988, verrà soppressa nelle Regioni a statuto ordinario e che nel contempo è necessario assicurare l'equivalenza del gettito» e che si rende altresì «necessario rinviare alla procedura di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, la definizione delle modalità per la neutralizzazione, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle maggiori entrate derivanti dal presente decreto».

1.2.- Ad avviso della ricorrente, i due decreti ministeriali, aumentando le aliquote dell'accisa sull'energia elettrica anche nelle Regioni a statuto speciale, sarebbero stati adottati in violazione di legge. Infatti, l'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 23 del 2011 e l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011 non riguardano in alcun modo le Regioni a statuto speciale, né avrebbero potuto riguardarle, in quanto entrambi i decreti legislativi sono stati adottati in forza della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), la quale non comprende, tra le disposizioni applicabili alle Regioni a statuto speciale, quelle aventi ad oggetto il regime fiscale dei prodotti energetici, qual è appunto l'accisa sull'energia elettrica.

Né l'applicazione dell'aumento delle accise anche nelle Regioni ad autonomia speciale sarebbe desumibile dalla direttiva 27 ottobre 2003, n. 2003/96/CE (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità). La direttiva in esame, infatti, si limita a prescrivere livelli minimi di imposizione uniformi fra gli Stati membri, senza che rilevi, ai fini della direttiva medesima, il modo in cui le corrispondenti entrate debbano essere ripartite all'interno dei singoli Stati.

I decreti ministeriali impugnati avrebbero, dunque, travalicato l'ambito territoriale di efficacia definito dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2011 e dall'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011, nonché dagli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge n. 42 del 2009.

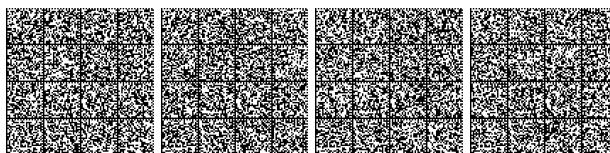
1.3.- In conseguenza della lamentata violazione di legge, secondo la Regione autonoma, si sarebbe verificato un ingiustificato aumento del carico fiscale nei confronti dei contribuenti residenti in Sardegna, i quali sarebbero sottoposti sia all'aumento dell'accisa erariale sia alle addizionali comunali e provinciali, eliminate nelle Regioni a statuto ordinario e la cui applicazione persisteva invece, in quel momento, nelle Regioni a statuto speciale.

In tal modo la Regione autonoma si sarebbe vista indirettamente menomata nell'esercizio di proprie competenze costituzionali.

Segnatamente, sarebbe stata indirettamente incisa la competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma nella materia «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 3 dello statuto e nella materia «finanza locale», nonché la competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.4.- Inoltre, secondo la difesa regionale, lo sviamento e la falsa applicazione della direttiva del Consiglio n. 2003/96/CE, realizzatisi con l'adozione dei predetti decreti ministeriali avrebbe leso anche l'art. 117, primo comma, Cost., con ulteriore pregiudizio per l'autonomia finanziaria della Regione autonoma, quale tutelata dall'art. 7 dello statuto, e con ulteriore compressione della competenza della medesima Regione a partecipare all'attuazione del diritto comunitario nelle materie di sua competenza ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia e ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost.

1.5.- L'illegittimo aumento dell'imposizione fiscale sui soli contribuenti residenti nelle Regioni ad autonomia speciale avrebbe poi determinato una violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e, per l'effetto, degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto della Regione autonoma Sardegna, nonché degli artt. 116, 117 e 119 Cost. Il Governo, infatti, avrebbe illegittimamente introdotto con uno strumento regolamentare, nelle Regioni a statuto speciale, un meccanismo di prelievo contrario ai principi di perequazione, solidarietà fiscale e maggiore autonomia finanziaria della Regioni medesime, autonomia garantita dalle citate norme statutarie e dalla Costituzione, senza neppure coinvol-





gere ad alcun titolo la Regione autonoma Sardegna nell'operazione predetta, in violazione pertanto anche del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost.

2.- Con memoria depositata in data 10 aprile 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che ciascun ricorso venga dichiarato improcedibile, o inammissibile, o venga comunque respinto.

2.1.- I ricorsi sarebbero inammissibili, in primo luogo, per carenza di interesse, in quanto l'aumento dell'accisa erariale, a seguito della soppressione delle relative addizionali, comporterebbe comunque un aumento del gettito destinato alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto della Regione autonoma.

2.2.- I ricorsi sarebbero poi inammissibili in quanto diretti non già avverso le norme primarie, che avrebbero determinato la lamentata lesione, ma solo contro atti meramente applicativi delle stesse, di tal che non sarebbe stato rispettato il termine per l'impugnazione delle norme statali primarie.

2.3.- Ad avviso della difesa erariale, ciascuno dei ricorsi sarebbe comunque improcedibile per cessata materia del contendere, in quanto le censure proposte risulterebbero superate dall'art. 4, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha esplicitamente abrogato le addizionali comunali e provinciali all'accisa sull'energia elettrica anche nelle Regioni a statuto speciale, rendendo in tal modo uniforme su tutto il territorio nazionale la tassazione in materia.

2.4.- In ogni caso, secondo la difesa dello Stato, i decreti ministeriali impugnati non violerebbero neppure indirettamente le competenze della Regione autonoma Sardegna, in quanto non vi sarebbe, appunto, alcuna diminuzione del gettito regionale, né una normazione primaria in materia, ma solo una diversa regolamentazione del sistema delle addizionali del tributo erariale.

Gli atti censurati, quindi, non avrebbero invaso la sfera di attribuzioni della Regione che, del resto, non avrebbe potuto adottare alcuna modificazione senza ledere il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Secondo il resistente, infatti, la disciplina da parte dello Stato della materia *de qua* sarebbe l'unica via per assicurare in modo univoco, inscindibile e conforme all'ordinamento giuridico-costituzionale, la valutazione e il contemperamento di ogni interesse dei soggetti che compongono l'ordinamento della Repubblica, tenendo conto altresì degli impegni assunti dallo Stato con la comunità internazionale, in modo da garantire il pari trattamento e la pari dignità sociale dei cittadini e assicurare, ai sensi dell'art. 5 Cost., l'unità e indivisibilità della Repubblica nel rispetto delle autonomie locali e delle finalità di decentramento amministrativo.

3.- Con memoria depositata in data 5 febbraio 2013, la Regione autonoma Sardegna ha replicato alle eccezioni statali, insistendo perché venga riconosciuta l'ammissibilità e la fondatezza dei ricorsi.

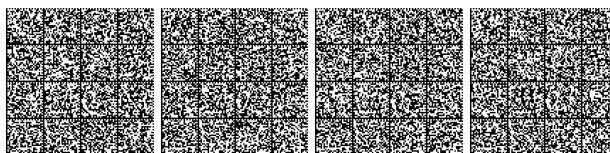
3.1.- Ad avviso della ricorrente, infatti, ciò che rileva è il fatto che i decreti ministeriali, in quanto recano disposizioni sulle accise applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, avrebbero violato la legge e in particolare la clausola di salvaguardia contenuta nella legge n. 42 del 2009, così indirettamente comprimendo, senza valido fondamento, la competenza legislativa esclusiva della ricorrente nella materia «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto di autonomia e la sua competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

3.2.- Sussisterebbe, quindi, l'interesse della ricorrente a difendere le sue attribuzioni, alla luce del nesso qualificato sussistente tra territorio e imposizione, in forza dell'art. 8, comma 1, lettera *d*), dello statuto di autonomia, che conferisce alla Regione una quota fissa dei «nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione».

3.3.- Parimenti non fondata risulterebbe poi l'eccezione del resistente in ordine alla mancata impugnazione della norma primaria sulla base della quale è stato adottato il decreto ministeriale, in quanto le norme primarie espressamente escludevano che la modifica del regime delle addizionali potessero sortire effetti nei territori delle Regioni a statuto speciale, di tal che non sussisterebbe alcuna ragione in forza della quale la Regione avrebbe dovuto impugnare tali disposizioni anziché il decreto ministeriale, invero adottato in loro violazione.

3.4.- La Regione ha poi contestato l'intento perequativo addotto dallo Stato a sostegno del decreto ministeriale, in quanto esso avrebbe invece differenziato le posizioni tributarie dei cittadini italiani, aumentando il carico fiscale di quelli residenti nelle Regioni a statuto speciale, con conseguente interesse della Regione autonoma Sardegna a garantire un ragionevole trattamento fiscale ai contribuenti residenti sul suo territorio.

3.5.- Inoltre, quanto al sopravvenuto art. 4, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012, la Regione ricorrente osserva come tale disposizione confermi in realtà l'assunto dalla medesima sostenuto, in quanto lo Stato è stato costretto ad intervenire, eliminando le addizionali comunali e provinciali all'accisa sull'energia elettrica anche nelle Regioni a



statuto speciale, proprio per evitare la distorsione che su questi ultimi territori aveva provocato l'aumento generalizzato dell'aliquota dell'accisa medesima.

Non potrebbe quindi ritenersi verificata alcuna cessazione della materia del contendere, in quanto per i primi tre mesi del 2012 il vulnus arrecato da ciascun decreto ministeriale risulterebbe essersi prodotto.

3.6.- Al contrario la ricorrente rimarca come persista il suo interesse a ricorrere anche sotto ulteriori profili. Invero, secondo la prospettazione della difesa, la Regione non godrà alcun concreto beneficio dall'aumento delle accise sull'energia, in quanto la sua quota di compartecipazione è trattenuta dallo Stato a titolo maggior contributo di finanza pubblica. Inoltre, la Regione neppure godrà del gettito complessivamente maggiore conseguente alla manovra fiscale sulle accise, essendo questo riservato allo Stato, e anzi dovrà ristorare gli enti locali dei suoi territori delle minori entrate derivanti dalla soppressione delle addizionali locali in forza dell'art. 4, comma 10, del decreto legge n. 16 del 2012.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione autonoma Sardegna, con i due distinti ricorsi indicati in epigrafe, ha promosso giudizi per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione a due decreti, entrambi adottati in data 30 dicembre 2011 dal Ministro dell'economia e delle finanze, con i quali veniva aumentata l'accisa sull'energia elettrica per neutralizzare l'effetto dell'eliminazione, rispettivamente, delle addizionali comunali e provinciali nelle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la ricorrente sostiene che gli impugnati decreti ministeriali - previsti dall'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e dall'art. 18, comma 5, 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) - hanno aumentato l'aliquota delle accise sull'energia elettrica anche nelle Regioni a statuto speciale, così violando le disposizioni dei decreti legislativi citati, a cui avrebbero dovuto dare attuazione, che prevedevano invece l'aumento delle accise nelle sole Regioni a statuto ordinario, in conformità alla delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Tale violazione di legge avrebbe determinato un eccessivo carico fiscale nei confronti dei contribuenti residenti in Sardegna, soggetti non solo all'aumento dell'accisa, ma anche alle addizionali comunali e provinciali, eliminate nelle Regioni a statuto ordinario, ma rimaste in vigore nelle Regioni a statuto speciale fino all'entrata in vigore del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

Secondo la ricorrente, simile violazione di legge si ripercuoterebbe indirettamente sulle competenze legislative e amministrative della Regione autonoma Sardegna e, segnatamente, su quelle previste dall'art. 3 dello statuto in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; dall'art. 4 dello statuto in ordine alla competenza legislativa in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; dall'art. 6 dello statuto in ordine alle funzioni amministrative riservate alla Regione nelle materie in cui ha competenza legislativa ai sensi del precedente art. 3; dall'art. 7 dello statuto in materia di finanza locale propria; dall'art. 8 dello statuto in materia di partecipazione (determinata in percentuale) al gettito di tributi erariali riscossi nella Regione; dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in ordine alla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dall'art. 117, primo e quinto comma, Cost. sull'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale; dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla competenza regolamentare dello Stato; dall'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; dall'art. 5 e dall'art. 117 Cost. in ordine al principio di leale cooperazione.

2.- Data la loro evidente connessione, i giudizi vanno riuniti, in quanto sono state dedotte le medesime violazioni.

3.- Entrambi i conflitti devono essere dichiarati inammissibili.

3.1.- I ricorsi prospettano una violazione di legge, determinatasi con l'adozione dei decreti ministeriali impugnati, che non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite; essi, pertanto, deducono un vizio degli atti amministrativi impugnati che può essere fatto valere dagli interessati nelle appropriate sedi giurisdizionali, ma non dalla Regione in sede di conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte.

Infatti, benché la Regione lamenti formalmente anche la violazione di disposizioni statutarie e costituzionali, essa si è in realtà limitata a evocare, o principi che non attengono al riparto delle competenze (principi di ragionevolezza, eguaglianza, perequazione e solidarietà fiscale), oppure norme di rango costituzionale che riguardano competenze regionali attinenti ad ambiti del tutto inconferenti rispetto al contenuto dei decreti ministeriali impugnati.



Le attribuzioni regionali citate dalla ricorrente, infatti, sono estranee all'oggetto dei decreti ministeriali impugnati nel presente giudizio. Questi ultimi, rideterminando l'aliquota di un tributo erariale, qual è l'accisa sull'energia elettrica, afferiscono con tutta evidenza alla materia del sistema tributario dello Stato, che rientra nelle competenze esclusive dello stesso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La lesione lamentata, dunque, si sostanzia e si esaurisce nella asserita erronea applicazione della legge da parte dei decreti ministeriali.

Pertanto, i ricorsi non configurano un conflitto di attribuzione tra enti quale definito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cioè come controversia in ordine all'invasione o alla menomazione di «competenze assegnate dalla Costituzione». Essi, dunque, devono essere dichiarati inammissibili, in ossequio al principio affermato da questa Corte, secondo il quale, quando «il denunciato pregiudizio è riconducibile esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge, non sussiste materia per un conflitto di attribuzione» (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 497 del 1997).

3.2.- Quanto poi alla possibilità, prospettata dalla ricorrente, che la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, possa far valere, in sede di conflitto di attribuzione, gli interessi dei contribuenti residenti nel suo territorio, la tesi non può essere condivisa. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 2006), le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni a norma del citato art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando esse lamentino, non una qualsiasi conseguenza avvertita come negativa in relazione al proprio territorio regionale, ma una alterazione del riparto di competenza indicato dalla Costituzione o comunque da norme di rango costituzionale.

4.- La presente pronuncia assorbe l'istanza di sospensione cautelare dei decreti ministeriali impugnati dalla Regione autonoma Sardegna.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 2 e n. 3 del 2012) promossi dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, e per esso del Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione ai decreti adottati da detto Ministro in data 30 dicembre 2011, recanti aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale e della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale nelle Regioni a statuto ordinario.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

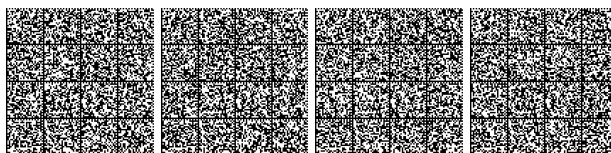
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 53

*Ordinanza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Delibera legislativa della Regione siciliana 27 aprile 2012, relativa al disegno di legge n. 898, Allegato 1 (pubblicata come legge della Regione siciliana 1 giugno 2012, n. 32).
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119, sesto comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

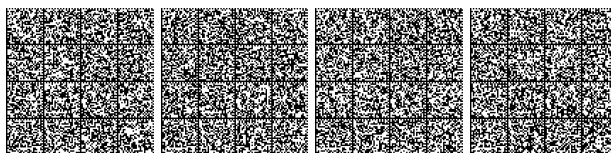
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'Allegato 1 alla delibera legislativa della Regione siciliana 27 aprile 2012, relativa al disegno di legge n. 898 recante «autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie», promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 3 maggio 2012, depositato in cancelleria l'8 maggio 2012 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;  
udito l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 3 maggio 2012 e depositato l'8 maggio 2012, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale dell'Allegato 1 alla delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 27 aprile 2012 relativa al disegno di legge n. 898 recante «autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie», limitatamente agli interventi contemplati nei capitoli 776015 e 776016 (U.P.B. 3.2.2.6.3), 554201 e 554229 (U.P.B. 10.5.2.6.1), 550062 (U.P.B. 12.4.2.6.4), 546403 (U.P.B. 10.3.2.6.5), 746401 (U.P.B. 10.4.2.6.1), ed ai cofinanziamenti P.O. 2007-2013 FSE, FEASR e FEP;

che, secondo il ricorrente, le prescrizioni contenute nell'art. 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), come modificato dall'art. 62, comma 9, 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, secondo la giurisprudenza costituzionale, «costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, 4° comma della Costituzione»;

che, pertanto, la loro mancata osservanza rende costituzionalmente illegittime le previsioni legislative regionali che se ne discostino, anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale, in quanto esse sono parte della «finanza



pubblica allargata» nei cui riguardi lo Stato ha poteri di disciplina generale e di coordinamento, spettando alla legge dello Stato definire cosa si intenda a questi fini per «indebitamento» e per «spese di investimento»;

che, dunque, i capitoli indicati in allegato alla delibera impugnata violerebbero gli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, 119, sesto comma, in relazione al citato art. 3, della legge n. 350 del 2003 a cagione del previsto ricorso all'indebitamento per cofinanziare la quota a carico della Regione del Piano Operativo 2007/2013, o la quota regionale degli interventi a valere sul fondo sociale europeo (FSE), ovvero per finanziare indistintamente «interventi per la rinaturalizzazione del territorio, tutela della diversità biologica e valorizzazione della dimensione sociale turistica e culturale delle foreste»;

che, a suo giudizio, nell'allegato alla legge in esame, infatti, pur essendo riportate le U.P.B. per i capitoli di spesa relativi agli investimenti che si intendono finanziare, tale indicazione non sarebbe tuttavia sufficiente ad assicurare che il disposto ricorso all'indebitamento sia esente da vizi;

che per tutti gli interventi contemplati, sebbene in astratto riconducibili alla categoria delle spese in conto capitale, l'assenza di idonea, dettagliata ed univoca documentazione fornita dall'amministrazione, impedirebbe di ritenere che siano atti ad assumere il carattere di investimento diretto che legittima il ricorso all'indebitamento pubblico, con conseguente violazione con gli articoli 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione;

che la Regione siciliana non si è costituita in giudizio;

che, in prossimità dell'udienza, con memoria depositata il 24 gennaio 2013, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Considerato che, successivamente all'impugnazione, nella seduta n. 350 del 22-23 maggio 2012, l'Assemblea regionale ha approvato l'ordine del giorno n. 703 per la pubblicazione della legge con l'omissione delle parti impuginate;

che la delibera legislativa della Regione siciliana approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 27 aprile 2012 e relativa al disegno di legge n. 898 recante «autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie», è stata quindi pubblicata, nel supplemento ordinario n. 28 alla *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana 8 giugno 2012, n. 23, come legge della Regione siciliana 1° giugno 2012, n. 32 (Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie) con omissione dei capitoli oggetto di censura;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, il quale viene esercitato necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (per tutte, tra le più recenti, ordinanze n. 308, n. 228, n. 157 e n. 137 del 2012);

che, pertanto, si è determinata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

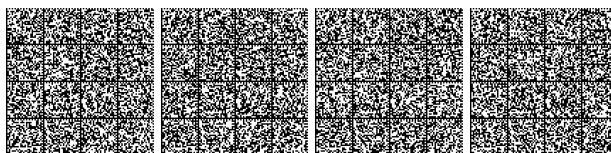
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 54

Ordinanza 25 - 28 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione del Centro Regionale Sangue - Sospensione dell'efficacia della legge regionale n. 24 del 2011 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- Legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 120.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-12 aprile 2012, depositato in cancelleria il 16 aprile 2012 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

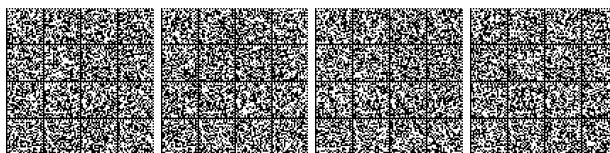
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 10-12 aprile 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 aprile 2012 (reg. ric. n. 69 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue») per violazione degli artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 120 della Costituzione;

che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 6 del 2012 ha sostituito l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue), e che tale disposizione, nel testo modificato dalla norma impugnata, stabilisce che «[l]'efficacia della presente legge è sospesa in attesa dell'attuazione del piano di rientro», diversamente dal testo originario, in base al quale l'entrata in vigore della legge era prevista il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione (avvenuta il 16 luglio 2011);

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, prevedendo la mera sospensione dell'efficacia della legge regionale n. 24 del 2011 - e, conseguentemente, delle disposizioni di tale legge (gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13) già censurate dal medesimo ricorrente con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011) - «postula logicamente la vigenza delle norme sospese le quali non cessano, solo in grazia della sospensione dell'efficacia, di essere incostituzionali in quanto tali», e, quindi, avrebbe l'effetto di «stabilizza[re], per i periodi in cui non opera la sospensione, gli effetti delle disposizioni [già] impugunate», con conseguente violazione dei parametri costituzionali invocati nel precedente ricorso;

che, ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2012 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., in quanto, da un lato, si porrebbe in contrasto con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - in particolare, con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che imporrebbe alle Regioni di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del



piano di rientro dal disavanzo sanitario - e, dall'altro, interferirebbe con le funzioni del Commissario ad acta, nominato per dare attuazione al piano di rientro dal disavanzo sanitario, oggetto dell'accordo del 17 dicembre 2009 stipulato tra il Presidente della Regione Calabria, il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze;

che, sempre secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe altresì l'art. 81 Cost., in quanto, «nel momento in cui dovesse essere attuato il piano di rientro, la legge regionale n. 24 del 2011 riacquisterebbe piena efficacia, ivi incluse le disposizioni prive di copertura finanziaria»;

che, infine, la norma censurata lederebbe «il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 97 Cost.», poiché, «prevedendo contestualmente la sospensione delle disposizioni impugnate e la cessazione di detta sospensione», implicherebbe che «norme con un determinato contenuto, deciso nell'ambito di un dato contesto amministrativo e organizzativo, riprendano a produrre i propri effetti in un contesto del tutto diverso, senza verificare la coerenza dei relativi contenuti con il mutato assetto nel frattempo determinatosi»;

che la Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

Considerato che con ricorso notificato il 10-12 aprile 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 aprile 2012 (reg. ric. n. 69 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue») per violazione degli artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 120 della Costituzione;

che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 6 del 2012 ha sostituito l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Calabria 18 luglio 2011, n. 24 (Istituzione del Centro Regionale Sangue);

che la norma impugnata, prevedendo la mera sospensione dell'efficacia della legge regionale n. 24 del 2011 - e, conseguentemente, delle disposizioni di tale legge (gli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13) già censurate dal medesimo ricorrente con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 26 settembre 2011 (reg. ric. n. 108 del 2011) - avrebbe l'effetto di «stabilizza[re], per i periodi in cui non opera la sospensione, gli effetti delle disposizioni [già] impugnate», con conseguente violazione dei parametri costituzionali sopra indicati, già invocati nel precedente ricorso;

che, con sentenza n. 131 del 2012, successiva alla proposizione del ricorso, questa Corte - dopo aver escluso che la sostituzione dell'art. 14, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, disposta dalla norma impugnata nel presente giudizio, potesse determinare la cessazione della materia del contendere - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4, comma 1, 5, 10, comma 2, e 13 della legge regionale n. 24 del 2011 e, in via consequenziale, delle rimanenti disposizioni (artt. 3, 4, commi 2 e 3, 6, 7, 8, 9, 10, comma 1, 11, 12 e 14) della medesima legge;

che, dunque, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, in quanto, a seguito della sentenza da ultimo citata, la norma censurata è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia ex tunc (*ex plurimis*, ordinanze n. 206 del 2012, n. 312 e n. 225 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 febbraio 2012, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2011, n. 24, recante «Istituzione del Centro Regionale Sangue»), proposta, in riferimento agli articoli 81, 97, 117, terzo comma, e 120 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 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 55

*Ordinanza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Processo tributario - Norme della Regione Puglia - Tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti solidi - Mancato pagamento - Impugnazione davanti alle Commissioni tributarie e termini per ricorrere - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, art. 7, comma 21.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 21, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-5 marzo 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato a mezzo posta il 28 febbraio-5 marzo 2012 e depositato in cancelleria il successivo 6 marzo, ha promosso questione di legittimità costituzionale (in forza di delibera del Consiglio dei ministri in data 24 febbraio 2012) dell'articolo 7, comma 21, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), pubblicata sul Bollettino ufficiale regionale n. 201 del 30 dicembre 2011, «nella parte in cui prevede che nel caso in cui il trasgressore, entro sessanta giorni dalla notificazione dell'invito al pagamento, presenti deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione, non è ammessa l'impugnazione immediata dell'invito avanti alle Commissioni tributarie, e il termine per proporre tale impugnazione decorre dalla data di notifica del provvedimento definitivo di irrogazione delle sanzioni adottato entro un anno dalla presentazione delle deduzioni»;

che, ad avviso della difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;





che, dopo avere trascritto la norma impugnata, avente ad oggetto la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito dall'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il ricorrente premette che il citato precetto costituzionale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «giurisdizione e norme processuali»;

che, pertanto, sarebbe impedito alla Regione legiferare in materia di ammissibilità dei ricorsi avanti alle commissioni tributarie e di termini per proporli;

che la difesa statale ribadisce il carattere giurisdizionale del procedimento davanti alle commissioni tributarie e la certezza che il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi abbia, per l'appunto, natura di prestazione tributaria, avuto riguardo alle sue finalità di copertura generale delle esigenze regionali di gettito ed alla connessione con lo scopo d'interesse pubblico volto a ridurre il conferimento di rifiuti, che ne comporterebbero la sicura natura d'imposta e non di corrispettivo;

che essa perviene, quindi, alla conclusione che le controversie relative al detto tributo ricadrebbero ipso iure nella giurisdizione delle commissioni tributarie, ai sensi dell'articolo 2, 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);

che da tali premesse conseguirebbe che la disciplina di proposizione dei ricorsi ed i relativi termini sarebbero, anche per il tributo in questione, quelli regolati dagli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 546 del 1992;

che, in particolare, l'art. 19, comma 1, alle lettere *a)* e *b)*, prevede l'impugnazione degli avvisi di accertamento e degli avvisi di liquidazione, e, alla lettera *c)*, prevede l'impugnazione del provvedimento che applica le sanzioni, mentre l'invito al pagamento del tributo *de quo* e delle sanzioni, disciplinato dall'art. 21, comma 7 (*recte*: dall'art. 7, comma 21) della legge regionale in questa sede impugnata, sarebbe equiparabile ai suddetti provvedimenti;

che, pertanto, esso andrebbe impugnato nel termine ordinario di sessanta giorni dalla sua notificazione, ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 546 del 1992;

che le disposizioni del citato decreto legislativo non recherebbero alcuna inammissibilità "sopravvenuta" dei ricorsi contro atti compresi tra quelli impugnabili, per il caso in cui il contribuente proponga deduzioni all'amministrazione, dirette a provocare la rinuncia di questa alla pretesa fiscale, azionata con l'atto impositivo, né sarebbe previsto il differimento della decorrenza del termine d'impugnazione al momento successivo in cui l'amministrazione si pronuncerà sull'istanza del contribuente stesso;

che, disponendo in questi ultimi termini, la norma censurata avrebbe quindi modificato il regime d'impugnazione previsto dalla legge statale disciplinante il contenzioso tributario e, in tal modo, avrebbe indebitamente invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia in esame;

che la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, si è costituita in giudizio con deduzioni depositate il 10 aprile 2012, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato;

che essa sostiene che la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbe essere condivisa, perché confonderebbe l'istituto dell'accertamento con quello dell'impugnazione;

che, infatti, la disciplina della fase di accertamento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, nonché della contestazione delle relative violazioni, sarebbe demandata alla competenza legislativa delle Regioni, ai sensi dell'art. 3, comma 34, della legge n. 549 del 1995, in forza del quale «L'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il contenzioso amministrativo e quanto non previsto dai commi da 24 a 41 del presente articolo sono disciplinati con legge della regione»;

che, al riguardo, andrebbe posto in evidenza che il procedimento previsto dall'art. 7, comma 21, della legge regionale n. 38 del 2011 sarebbe attinente alla fase dell'accertamento e non a quella d'impugnazione del tributo;

che, sul punto, sarebbe utile comparare il procedimento di accertamento, impugnato dal ricorrente, con altri procedimenti analoghi disciplinati dalla normativa nazionale;

che, in particolare, si dovrebbe considerare che il diritto tributario regola l'istituto dell'accertamento con adesione, cioè un procedimento mediante il quale si addiende ad un atto di accertamento concordato con il contribuente, il quale presenta istanza o è invitato dall'ufficio stesso dopo aver ricevuto la notifica di un avviso di accertamento riguardante le imposte dirette, l'I.V.A. o le altre imposte indirette, fermo restando che l'istituto non è applicabile quando l'ufficio sia a conoscenza di reati per frodi fiscali imputabili allo stesso contribuente;

che tale procedura - prosegue la Regione - è stata introdotta nell'ordinamento dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), in attuazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nell'articolo 3, comma 120, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure



di razionalizzazione della finanza pubblica), poi ulteriormente illustrato con le circolari ministeriali 8 agosto 1997, n. 235/E, e 14 gennaio 1998, n. 8/E;

che essa consisterebbe nella definizione di un nuovo atto, pattuito tra ufficio e contribuente a seguito di un contraddittorio tra le parti, nel cui ambito vi sarebbe una componente discrezionale dispositiva, non attinente agli interessi economico-sostanziali coinvolti nel prelievo, ma all'efficiente gestione della controversia;

che nel contraddittorio il contribuente (o un suo rappresentante) espone le sue ragioni all'ufficio competente, avente il compito di perseguire l'interesse erariale non massimizzando necessariamente la quantità della pretesa, bensì rendendola maggiormente fondata e acquisibile con certezza, sia pure in misura inferiore a quanto ab origine accertato;

che la Regione, poi, si sofferma sulla natura giuridica dell'istituto ed afferma che, secondo la giurisprudenza di legittimità, il concordato sarebbe stato considerato come un modo di accertamento dell'imposta, per effetto dell'adesione dei contribuenti mediante una dichiarazione tassativa sottoscritta dalle parti;

che, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'istituto medesimo, l'accertamento avrebbe perduto la sua originaria figura di atto unilaterale per assumere una nuova fisionomia che, attraverso la partecipazione del cittadino, condurrebbe all'adozione di un atto condiviso e deflativo del contenzioso;

che pertanto, anche nel caso dell'accertamento con adesione, la fase accertativa e l'impugnazione si sposterebbero nel tempo, «ripartendo i termini dopo 90 giorni dalla richiesta»;

che i procedimenti previsti nella norma impugnata e nella fattispecie di accertamento per adesione, peraltro, sarebbero identici a quello dettato dal decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

che, a tal riguardo, la Regione Puglia richiama il disposto dell'art. 16, commi 3 e seguenti, del detto provvedimento normativo ed afferma che la procedura disciplinata dall'art. 7, comma 21, della legge regionale n. 38 del 2011 ricalcherebbe fedelmente quella descritta dal citato art. 16, sicché non sarebbe ravvisabile nella fattispecie alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che la tesi del ricorrente, dunque, non coglierebbe il *proprium* della disposizione censurata, la quale non violerebbe affatto le norme procedurali, ma offrirebbe soltanto la possibilità al trasgressore/contribuente di utilizzare, prima d'intraprendere un giudizio tributario, la strada dell'autodifesa e, in questa prospettiva, perseguirebbe un obiettivo del tutto coerente con il quadro costituzionale e con la normativa di indirizzo vigente (soprattutto considerando la portata dell'art. 117 Cost. nella formulazione attuale);

che il legislatore regionale, dunque, avrebbe disciplinato la fase procedimentale amministrativa relativa all'accertamento, che conduce all'emissione del provvedimento tributario definitivo, e non certo la fase processuale che si svolge dinanzi alle commissioni tributarie, come disciplinata dal d.lgs. n. 546 del 1992;

che, in sostanza, la legge regionale non avrebbe affatto modificato il regime d'impugnazione previsto dalla legge statale regolatrice del contenzioso tributario, ma avrebbe legittimamente stabilito l'*iter* procedimentale dell'accertamento: soltanto a seguito della mancata presentazione di memorie difensive da parte del contribuente avverso l'atto di contestazione delle violazioni, emesso dal Servizio Finanze, l'atto medesimo diventerebbe impugnabile;

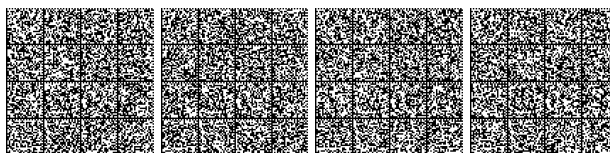
che la Regione Puglia, quindi, avrebbe disciplinato l'accertamento del tributo in ottemperanza all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), secondo cui i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede, offrendo al trasgressore un'opportunità in più, ossia il diritto alla resistenza, anche se passiva;

che, tramite il descritto procedimento amministrativo, basato sulle deduzioni difensive, l'ufficio potrebbe riesaminare la contestazione mossa al contribuente e, qualora ne ricorrano i presupposti, emettere il provvedimento di archiviazione ovvero il provvedimento d'irrogazione definitivo;

che andrebbe posto ancora in evidenza che il medesimo *iter* procedimentale sarebbe previsto anche in altre Regioni: al riguardo sono richiamati: l'art. 7 della legge della Regione Lazio 10 settembre 1998, n. 42 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi); l'art. 10 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549); l'art. 6 della legge della Regione Calabria 28 agosto 2000, n. 16 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi);

che, del resto, la normativa impugnata sarebbe stata emanata al fine di potenziare il ricorso all'istituto della conciliazione, il quale trova ormai larghi riconoscimenti;

che in tal senso deporrebbe l'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha inserito, dopo



l'art. 17 del d.lgs. n. 546 del 1992, l'art. 17-*bis*, il quale ha introdotto, per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, un rimedio da esperire in via preliminare, ogni qualvolta si intenda presentare un ricorso, a pena d'inammissibilità dello stesso;

che si tratterebbe di uno strumento deflativo del contenzioso, implicante la presentazione obbligatoria di un'istanza che anticipa il contenuto del ricorso, nel senso che con essa il contribuente chiede l'annullamento totale o parziale dell'atto sulla base degli stessi motivi di fatto e di diritto che intenderebbe portare all'attenzione della commissione tributaria provinciale nella eventuale fase giurisdizionale;

che, inoltre, la norma qui censurata darebbe agli uffici la possibilità di esaminare in via preventiva le doglianze che il contribuente intende proporre al giudice tributario;

che, in proposito, andrebbe considerato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore potrebbe ritenere opportuno, nell'interesse del medesimo ricorrente, che la fase giudiziaria sia preceduta dall'esame della potenziale controversia in sede amministrativa, oltre che allo scopo di realizzare la giustizia nell'ambito della pubblica amministrazione, anche per evitare lunghe e dispendiose procedure giudiziarie che potrebbero compromettere la funzionalità del servizio (sono richiamate le sentenze n. 15 del 1991 e n. 93 del 1979);

che, in tal caso, la deflazione del contenzioso verrebbe perseguita in fase amministrativa, prima dell'eventuale instaurazione del giudizio, e, proprio per tale motivo, la norma regionale impugnata dovrebbe ritenersi finalizzata a dilatare la fase accertativa, al fine di evitare la sottoposizione al giudice tributario delle contestazioni che potrebbero essere risolte nella detta fase amministrativa, attraverso un esame diretto ad anticipare l'esito del giudizio, tenuto conto della situazione di fatto e di diritto sottesa alla singola fattispecie;

che, alla stregua di tali considerazioni, la norma impugnata non violerebbe il parametro costituzionale invocato ed anzi contribuirebbe, in modo equilibrato e senza invadere settori riservati alla competenza legislativa statale, al perseguimento di pregnanti finalità di democrazia paritaria.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 21, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), «nella parte in cui prevede che nel caso in cui il trasgressore, entro sessanta giorni dalla notificazione dell'invito al pagamento, presenti deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione, non è ammessa l'impugnazione immediata dell'invito avanti alle Commissioni tributarie, e il termine per proporre tale impugnazione decorre dalla data di notifica del provvedimento definitivo di irrogazione delle sanzioni adottato entro un anno dalla presentazioni delle deduzioni»;

che, ad avviso del ricorrente, detta norma, nella parte censurata, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, perché, attesa la natura di prestazione tributaria del tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti solidi, sarebbe indebitamente invasiva della competenza statale esclusiva in materia di «giurisdizione e norme processuali», essendo impedito alla Regione di legiferare in materia di ammissibilità dei ricorsi davanti alle Commissioni tributarie e dei termini per proporre tali ricorsi;

che la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della Giunta regionale, si è costituita in giudizio con deduzioni depositate il 10 aprile 2012, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 12 febbraio 2013, atto di rinuncia al ricorso, conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri in data 23 marzo 2012, adottata su proposta del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport;

che la Regione Puglia in data 22 febbraio 2013 ha depositato delibera della Giunta regionale con la quale accetta la detta rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dalla relativa accettazione della controparte, estingue il processo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130055

N. 56

*Ordinanza 25 - 28 marzo 2013*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese da un deputato nel corso di una trasmissione televisiva della RAI in danno di altro deputato - Giudizio per il risarcimento dei danni - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso del Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma - Ammissione del conflitto - Notifica alla Camera dei deputati di copia incompleta del ricorso - Vizio sanabile - Disposizione di rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso notificato il 18 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 luglio 2012, ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati nonché l'atto di intervento di Antonio Di Pietro;



udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Vito Cozzoli per la Camera dei deputati e Maria Raffaella Talotta per Antonio Di Pietro.

Ritenuto che il Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso del 25 ottobre 2011, depositato il 1° dicembre 2011, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte dell'on. Antonio Di Pietro nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 97 del 2012;

che, a seguito di essa, il Tribunale ha notificato il ricorso e l'ordinanza alla Camera dei deputati il 18 giugno 2012 ed il successivo 12 luglio ha depositato tali atti con la prova dell'avvenuta notificazione;

che, in questa fase del giudizio, si è costituita la Camera dei deputati deducendo che il ricorso le era stato notificato in forma non integrale (per mancanza delle pagine 2 e 4) e sostenendo che, in ragione di ciò, essa resistente "non può conoscere compiutamente le ragioni della controparte";

che ha depositato atto di intervento l'onorevole Antonio di Pietro e - relativamente alla sola questione preliminare attinente alla ritualità della notifica del ricorso ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - hanno depositato memoria sia il Tribunale che la Camera dei deputati.

Considerato che l'incompletezza della copia del ricorso non comporta inesistenza ma un mero vizio sanabile della notificazione, atteso che essa è stata comunque notificata in termini alla Camera, sua destinataria, unitamente all'ordinanza di ammissibilità del conflitto (la quale riporta testualmente, per altro, le dichiarazioni per cui è conflitto);

che - non potendo la correlativa sanatoria farsi risalire alla costituzione della Camera resistente, che non ha accettato il contraddittorio nel merito - è opportuno, in considerazione della descritta peculiarità della fattispecie e della natura del giudizio, disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Giudice della I sezione civile del Tribunale ordinario di Roma;*

b) *che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'articolo 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

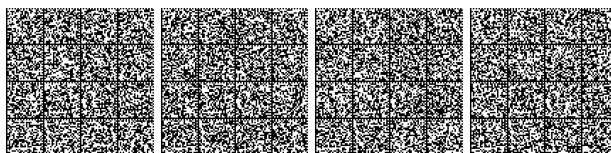
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 57

*Sentenza 25 - 29 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure cautelari - Delitti commessi avvalendosi del “metodo mafioso” o al fine di agevolare l’attività delle associazioni di tipo mafioso - Applicazione della disciplina delle misure cautelari stabilita per i reati di mafia, basata sulla presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia in carcere - Irragionevole equiparazione ai reati di mafia - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza - Necessità di introdurre anche per le fattispecie criminose in esame il criterio del “minore sacrificio necessario”, già applicato nelle parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall’art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

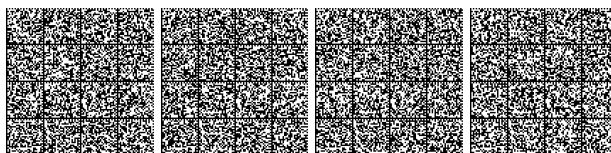
nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall’art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promossi dal Tribunale di Lecce con ordinanze del 16 maggio e del 7 giugno 2012 e dalla Corte di cassazione con due ordinanze del 10 settembre 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 131, 175, 269 e 270 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 27, 36 e 48, prima serie speciale, dell’anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di P.A.C., di L.M., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell’udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Ladislao Massari per P.A.C., Giuliano Dominici e Fabio Calderone per L.M. e l’avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 16 maggio 2012 (r.o. n. 131 del 2012), il Tribunale di Lecce, sezione riesame, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui, prescrivendo che «quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’art. 416 bis c.p. è appli-



cata la misura cautelare della custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

Il rimettente riferisce di essere investito degli appelli presentati dal pubblico ministero e dalla difesa avverso l'ordinanza del 6 dicembre 2012 con la quale il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce aveva disposto la sostituzione con gli arresti domiciliari della custodia cautelare in carcere applicata all'imputato, già condannato con rito abbreviato per un episodio di estorsione con l'aggravante dell'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Il pubblico ministero ha impugnato l'ordinanza lamentando la violazione del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., in forza del quale, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, cod. proc. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari.

Anche la difesa ha impugnato l'ordinanza deducendo il ruolo marginale rivestito dall'imputato in un unico episodio di estorsione risalente nel tempo e l'ingiustificata sperequazione rispetto al trattamento riservato ad altri coimputati. Nell'ipotesi di accoglimento dell'appello del pubblico ministero, la difesa, con un'articolata serie di considerazioni, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della presunzione di adeguatezza posta dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. La norma censurata costituirebbe irragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore, violando gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.: verrebbe, infatti, sottratto al giudice il potere di adeguare la misura al caso concreto, sicché, in violazione del principio di uguaglianza, la norma si risolverebbe nell'«appiattare» situazioni oggettivamente e soggettivamente diverse, con una uguale risposta cautelare. Inoltre, dalla lettura combinata degli artt. 13 e 27 Cost. emergerebbe l'esigenza di circoscrivere allo strettamente necessario le misure limitative della libertà personale, attribuendo alla custodia in carcere il connotato del rimedio estremo, laddove la norma censurata stabilirebbe un automatismo applicativo tale da rendere inoperanti i criteri di proporzionalità e di adeguatezza.

Posto che l'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 prevede due articolazioni della circostanza aggravante, quella del «metodo mafioso» e quella dell'«agevolazione mafiosa», per la prima verrebbe in evidenza il carattere di preponderante autonomia rispetto al reato associativo mafioso: il ricorso al metodo mafioso potrebbe essere addebitato tanto come generale connotato di struttura del reato associativo e/o dei suoi delitti-scopo, quanto come concreta modalità di esecuzione di taluno dei delitti previsti dalla legge penale che nulla condividono con il fenomeno associativo mafioso; soggetti attivi dei delitti aggravati dal metodo mafioso potrebbero essere tanto gli intranei, quanto gli estranei al sodalizio mafioso.

Richiamati alcuni orientamenti dottrinali e l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'aggravante in esame prescinde di per sé dall'appartenenza all'associazione criminale, la cui compresenza resta comunque con essa compatibile, la difesa ha osservato ancora che, al di là della coincidenza letterale, l'elemento costitutivo previsto dall'art. 416-bis cod. pen. e la circostanza aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 si collocherebbero in ordini di grandezza incommensurabili, tali da imporne una ricostruzione in termini di reciproca autonomia. Mentre la previsione legale di una presunzione iuris et de iure di adeguatezza della custodia carceraria per i delitti aggravati dalla finalità di agevolare l'associazione mafiosa e per quelli aggravati dal metodo mafioso commessi dagli intranei al sodalizio potrebbe apparire ragionevole, in quanto giustificata dalla effettiva esigenza di stroncare il vincolo particolarmente qualificato tra l'associazione mafiosa radicata in un certo ambito territoriale e il proprio affiliato, altrettanto non potrebbe dirsi nel caso dei reati commessi con il metodo mafioso da persone prive di qualsiasi legame con un sodalizio mafioso, come nel caso dell'imputato nel giudizio principale.

Richiamata la più recente giurisprudenza costituzionale sulla norma censurata, la difesa ha osservato che l'aggravante del metodo mafioso potrebbe ricomprendere fattispecie concrete marcatamente differenziate tra loro per quanto concerne il coefficiente di pericolosità e, pertanto, sarebbe indubbio il carattere accentuatamente discriminatorio della presunzione in materia di misure cautelari: il carattere assoluto di tale presunzione negherebbe rilevanza al principio del «minor sacrificio necessario», laddove la previsione di una presunzione solo relativa non eccederebbe i limiti di compatibilità costituzionale.

L'ordinanza n. 450 del 1995 della Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. proprio in relazione al reato aggravato ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 nella differente forma dell'agevolazione mafiosa, ma la più recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale porrebbe nuovi problemi di interpretazione della norma in questione, soprattutto nel peculiare caso del reato aggravato dal metodo mafioso; nemmeno dirimente, al riguardo, sarebbe la pronuncia della Corte europea



dei diritti dell'uomo (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia), relativa al solo reato di associazione di tipo mafioso.

Ripercorse le argomentazioni difensive, l'ordinanza di remissione mette in luce la potenziale fondatezza dell'appello del pubblico ministero, perché l'imputato è stato condannato per estorsione aggravata dal metodo mafioso e, in applicazione della presunzione di adeguatezza posta dalla norma censurata, si dovrebbe ripristinare la misura della custodia in carcere, data l'impossibilità di pervenire a un giudizio di assenza del pericolo di reiterazione di reati della stessa specie di quelli per i quali si procede.

La questione di legittimità costituzionale proposta dal difensore perciò sarebbe rilevante e anche non manifestamente infondata.

L'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale sulla non riconducibilità dei delitti contro la libertà sessuale, del reato dell'art. 74 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) e del reato dell'art. 575 cod. pen. tra quelli «espressione dell'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, o della condivisione dei disvalori da queste fatti propri» potrebbe essere agevolmente ribadito anche per «quella particolare manifestazione della condotta criminosa consistente nell'avvalersi delle condizioni di assoggettamento indicate dall'art. 416 bis c.p.». Anche questi delitti avrebbero o potrebbero avere una struttura individuale e, per le loro connotazioni, sarebbero tali da non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere.

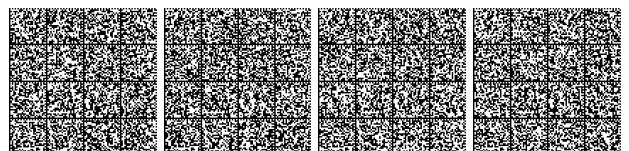
Consistendo in una peculiare manifestazione dell'azione anti-giuridica, l'aggravante in questione, osserva ancora il rimettente, può accompagnare la commissione di qualsiasi fattispecie delittuosa. La locuzione «delitti di mafia» richiamata dalla giurisprudenza costituzionale finirebbe con «il parificare nella sua genericità, sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico, manifestazioni delittuose del tutto differenti tra loro sia con riferimento alla loro portata criminale che con riferimento alla pericolosità dell'agente». Per integrare l'aggravante sarebbe sufficiente «la mera evocazione, al fine di accrescere la portata intimidatoria della condotta posta in essere, di un'organizzazione criminale reale o supposta ma con la quale in realtà l'agente non abbia alcun collegamento».

La giurisprudenza di legittimità sarebbe costante nel ritenere che la circostanza aggravante in esame qualifica l'uso del metodo mafioso, fondato sull'esistenza in una data zona di associazioni mafiose, anche riguardo alla condotta di un soggetto non appartenente a tali associazioni e la fattispecie oggetto del giudizio principale sarebbe esemplificativa di tale orientamento, posto che all'imputato è contestato di avere prospettato alla vittima, in caso di mancato pagamento dei debiti, gravi ritorsioni con l'intervento di «amici» appartenenti alla criminalità organizzata.

Alla posizione dell'imputato, al quale in nessun modo sarebbe attribuita l'appartenenza o la contiguità a un sodalizio mafioso, non si attaglierebbero le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere: «non si vede, infatti, quali legami con l'associazione di tipo mafioso l'appellante debba recidere posto che essi non sono stati in alcun modo ritenuti esistenti». Se la presunzione assoluta è stata ritenuta ingiustificata nei confronti di appartenenti ad associazioni dedite al traffico di stupefacenti, «non si vede come essa possa operare nei confronti di chi in ipotesi agisca individualmente e si «limiti» ad evocare - a meri fini funzionali al successo dell'azione delittuosa - un'entità della quale non fa parte». Ad avviso del rimettente, tale sola manifestazione di una condotta che altrimenti sarebbe sfuggita alla presunzione in esame non potrebbe far ritenere una pericolosità sociale del suo autore così elevata da richiedere inevitabilmente l'applicazione della custodia in carcere, sicché la possibilità di formulare un'ipotesi concreta idonea a smentire la generalizzazione posta a base della presunzione stessa renderebbe conto della sua irragionevolezza.

Se la legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. è stata ravvisata solo per la peculiarità della fattispecie e delle sue connotazioni criminologiche (l'una e le altre connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implicherebbe un'adesione permanente a un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice) e per l'esistenza di una regola di esperienza sufficientemente condivisa circa l'insufficienza delle misure «minori» a recidere i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, dovrebbe concludersi che questa *ratio* non è riscontrabile nel caso in cui tali condizioni mancano. Ne conseguirebbe un'ingiustificata parificazione tra chi abbia aderito ad associazioni di tipo mafioso o intenda agevolarle e chi, invece, «senza appartenere ad esse intenda approfittare della condizione di assoggettamento dalle medesime creato per portare più efficacemente a compimento il proprio proposito criminoso».

L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., conclude il rimettente, nell'imporre necessariamente l'applicazione della custodia cautelare in carcere all'autore di un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., impedirebbe al giudice di valutare se nel caso concreto risultino elementi specifici che facciano ritenere





altrettanto idonee misure meno afflittive. La norma censurata sarebbe quindi in contrasto con l'art. 3 Cost., «sia per l'irragionevole parificazione di situazioni tra loro diverse (all'interno delle ipotesi per le quali la presunzione assoluta opera) che per l'altrettanto irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che esprimano il medesimo grado di pericolosità sociale»; con l'art. 13 Cost., «per la lesione dell'affermato principio del minor sacrificio possibile al bene della libertà personale»; con l'art. 27, secondo comma, Cost., «in quanto l'applicazione della custodia in carcere in mancanza di una effettiva e concreta esigenza cautelare costituisce una indebita anticipazione di una pena prima ancora di un giudiziale definitivo accertamento della responsabilità penale».

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; anche l'imputato nel giudizio principale si è costituito con atto depositato dal proprio difensore.

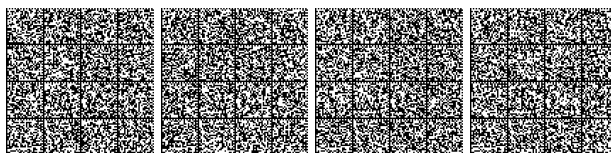
2.1.- L'Avvocatura dello Stato ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata. Richiamata l'ordinanza della Corte costituzionale n. 450 del 1995, l'Avvocatura dello Stato osserva che la sentenza n. 265 del 2010 ha ritenuto l'impossibilità di estendere alle figure criminose interessate da quel giudizio la *ratio* già considerata idonea a giustificare la deroga alla disciplina ordinaria stabilita per i procedimenti relativi ai delitti di mafia in senso stretto: secondo l'Avvocatura, tale *ratio* sarebbe riferibile anche ai procedimenti relativi ai delitti connotati dalla contestazione della circostanza aggravante dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, essendo ragionevolmente sostenibile che la mera evocazione di un'associazione criminale, reale o supposta, al fine di accrescere la portata intimidatoria della condotta renda la disposizione censurata conforme allo standard di legittimità costituzionale della scelta legislativa sul tipo di misura cautelare da adottare.

2.2.- La difesa dell'imputato nel giudizio principale ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Lecce sia accolta. Ribadite le argomentazioni diffusamente riportate nell'ordinanza di rimessione e aderendo a quelle prospettate dal giudice rimettente, la medesima difesa ha osservato che, secondo la giurisprudenza di legittimità, affinché la circostanza aggravante *de qua* possa dirsi integrata è sufficiente il riferimento a un'organizzazione criminale, reale o supposta, con la quale, in realtà, l'agente non abbia alcun collegamento e ha messo in luce il contrasto della norma censurata: con l'art. 3 Cost., sussistendo l'ingiustificata parificazione - denunciata dal giudice rimettente - tra persona appartenente e persona non appartenente a un'associazione di tipo mafioso; con l'art. 13 Cost., che imporrebbe di circoscrivere allo strettamente necessario le misure limitative della libertà personale, attribuendo alla custodia in carcere il connotato di estremo rimedio; con l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto l'applicazione della custodia in carcere, in mancanza di una effettiva e concreta esigenza cautelare, rappresenterebbe un'indebita anticipazione della pena prima del definitivo accertamento giudiziale della responsabilità penale.

3.- Con ordinanza depositata il 7 giugno 2012 (r.o. n. 175 del 2012), il Tribunale di Lecce, sezione del riesame, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. «nella parte in cui prescrivendo che quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416 bis c.p. è applicata la misura cautelare della custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

Il rimettente riferisce di essere investito dell'appello presentato dalla difesa avverso l'ordinanza del 27 giugno 2011, con la quale il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Lecce aveva rigettato l'istanza di revoca della custodia cautelare in carcere o di sostituzione con gli arresti domiciliari. Su appello dell'indagato, il tribunale del riesame aveva sostituito la misura originariamente applicata con quella degli arresti domiciliari, ma non aveva accolto l'istanza di revoca della prima. La decisione del tribunale del riesame era stata impugnata con ricorso per cassazione sia dal pubblico ministero, lamentando la violazione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., sia dalla difesa, che aveva denunciato il vizio di motivazione sull'attualità delle esigenze cautelari. La Corte di cassazione aveva accolto entrambi i ricorsi e aveva censurato l'ordinanza impugnata per aver «disatteso la presunzione iuris et de iure di adeguatezza della coercizione intramuraria», ritenendo irrilevante, nel caso di specie, l'eccezione di illegittimità costituzionale proposta dalla difesa, dato il carattere preliminare della decisione sulla sussistenza delle esigenze cautelari.

Il giudice rimettente afferma di dover procedere a un nuovo scrutinio dell'impugnazione dell'ordinanza reiettiva dell'istanza di revoca o di sostituzione della custodia cautelare in carcere, precisando, per un verso, che l'indagato aveva sostenuto la sopravvenuta insussistenza di qualsiasi esigenza cautelare, e, per altro verso, che la Corte di cassazione aveva disatteso la tesi difensiva dell'applicabilità degli arresti domiciliari nella fase successiva all'adozione della misura cautelare carceraria. Dovendosi uniformare alla sentenza di annullamento, il Tribunale del riesame di Lecce afferma di non potere, «in presenza di residue esigenze cautelari anche di minimo grado, adottare in relazione ai delitti di cui all'art. 51, commi 3 bis e 3 quater c.p.p., misure cautelari diverse da quella della custodia in carcere».



Il rimettente ritiene poi che debba essere confermato il giudizio già espresso dall'ordinanza annullata circa la perdurante esistenza di esigenze cautelari e che, tuttavia, tenuto conto del ruolo marginale dell'imputato e dell'assenza di precedenti penali, le esigenze cautelari potrebbero essere fronteggiate con misure meno afflittive della custodia cautelare in carcere. Perciò la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa sarebbe rilevante e, a sostegno della ritenuta non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ripropone le medesime argomentazioni già svolte nell'ordinanza del 16 maggio 2012 (r.o. n. 131 del 2012).

4.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata. La scelta legislativa di imporre, in presenza di esigenze cautelari, il ricorso alla custodia cautelare, non sarebbe irragionevole e non determinerebbe un'ingiustificata parificazione del trattamento stabilito per chi fa parte di un'associazione di tipo mafioso con quello di chi si limiti ad approfittare della condizione di assoggettamento creata da un'associazione di tale tipo. La norma censurata, inoltre, non sarebbe in contrasto né con l'art. 13, primo comma, Cost., essendo rispettata la riserva di giurisdizione in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale, né con l'art. 27, secondo comma, Cost., data l'estraneità di tale parametro all'assetto e alla conformazione delle misure operanti sul piano cautelare.

5.- Con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 (r.o. n. 269 del 2012), la Corte di cassazione, sezioni unite penali, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., è applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La Corte rimettente riferisce che il Tribunale di Palermo, in sede di appello cautelare, aveva accolto, con ordinanza del 14 ottobre 2011, l'impugnazione del pubblico ministero avverso la decisione del giudice per le indagini preliminari dello stesso tribunale che aveva sostituito con la misura degli arresti domiciliari quella della custodia cautelare in carcere inizialmente disposta nei confronti dell'imputato. Questi, all'esito del giudizio abbreviato, era stato condannato per il delitto di favoreggiamento personale aggravato dal fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., così riqualificata l'originaria imputazione di partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso.

Riferisce ancora la Corte di cassazione che avverso l'ordinanza del 14 ottobre 2011 è stato proposto ricorso per cassazione. Deducendo violazione di legge e difetto di motivazione, il ricorso, dopo aver ricordato la riqualificazione del fatto operata dalla sentenza di condanna, che aveva messo in evidenza l'assenza di significativi contatti tra l'imputato e l'associazione mafiosa, ha richiamato la recente giurisprudenza costituzionale sull'illegittimità di presunzioni di adeguatezza non rispondenti a dati di esperienza generalizzabili, sottolineando l'irragionevolezza della presunzione nel caso di specie, data l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso. Con successive note la difesa ha eccepito in via subordinata, l'illegittimità costituzionale degli artt. 275, comma 3, e 299, comma 2, cod. proc. pen., sia nella parte in cui è prevista l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per ogni delitto aggravato dall'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991 ovvero, in più ristretta relazione al caso di specie, per il delitto commesso al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. sia nella parte in cui non è previsto che l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere operi solo in occasione del provvedimento genetico della misura cautelare e non già quando siano successivamente acquisiti elementi specifici dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Il ricorso è stato assegnato alle sezioni unite della Corte di cassazione in relazione al tema controverso dell'operatività della presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen. solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ovvero anche in rapporto alle vicende successive afferenti alla permanenza delle esigenze cautelari. Ricostruiti i diversi orientamenti della giurisprudenza di legittimità sul punto, le sezioni unite confermano l'indirizzo prevalente, affermando il principio di diritto in forza del quale la presunzione deve operare «non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva, ma anche nelle vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari».

Muovendo dal principio di diritto così enunciato, la Corte rimettente ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa dell'imputato, in considerazione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla presunzione di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. Ripercorsa tale evoluzione, le sezioni unite della Corte di cassazione individuano un duplice ordine di ragioni a sostegno della non manifesta infondatezza della questione. Per un verso richiamano gli argomenti posti a fondamento delle pronunce di illegittimità costituzionale sulla disciplina in questione, intervenute in relazione ad alcuni reati - come quelli previsti dall'art. 74



del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e dall'art. 416 cod. pen., realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. - caratterizzati da un vincolo di appartenenza ad organizzazioni malavitose, ritenuto, di per sé solo, «inidoneo a giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della più afflittiva misura cautelare, in assenza delle altre connotazioni specifiche del legame che caratterizza gli appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso». Per altro verso, le sezioni unite rilevano che anche i delitti aggravati dall'art. 7 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 - avendo, o potendo avere, una struttura individuale - «potrebbero per le loro caratteristiche, non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere». La circostanza aggravante in esame, infatti, potrebbe accompagnare qualsiasi fattispecie delittuosa, sicché, ove si volessero ricomprendere anche i reati così aggravati nella locuzione «delitti di mafia» contenuta nelle pronunce della Corte costituzionale, «si finirebbe con l'assimilare, sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico, manifestazioni delittuose del tutto differenti, sia con riferimento alla loro portata criminale sia con riferimento alla pericolosità dell'agente».

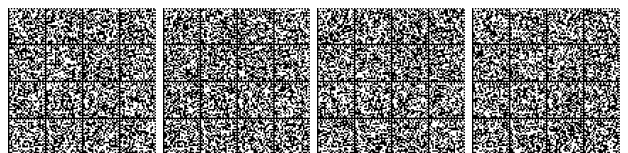
La presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. comporterebbe, secondo le sezioni unite, «una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso agevolare le attività delle associazioni stesse» e tale parificazione sarebbe ingiustificata, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ritiene legittima la presunzione in argomento solo in presenza di un legame associativo connotato da specifiche caratteristiche, quali la forza intimidatrice del vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva. Siffatte caratteristiche non sarebbero riscontrabili in una condotta delittuosa pur aggravata a norma dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, condotta grave e indice di pericolosità, ma non necessariamente e in ogni caso maggiore di quella del partecipante ad un'associazione dedicata al traffico di sostanze stupefacenti, posto che «in relazione all'aggravante contestata sotto il profilo dell'agevolazione delle attività delle associazioni previste dall'art. 416 bis cod. pen. - situazione corrispondente alla concreta fattispecie (...) - è escluso un vincolo o un legame con l'associazione».

La questione sarebbe, inoltre, rilevante, posto che l'appello del pubblico ministero avverso l'ordinanza applicativa degli arresti domiciliari è stato accolto, con il provvedimento oggetto del ricorso per cassazione, proprio sulla base della presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per il reato di favoreggiamento personale aggravato dall'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991.

La Corte rimettente ricorda poi il precedente delle stesse sezioni unite (sentenza 28 marzo 2001, n. 10) che ha dato risposta positiva al quesito relativo all'applicabilità della circostanza aggravante, contestata per i reati-fine, ai partecipi di un'associazione di tipo mafioso. La sentenza del 2001, ricorda ancora l'ordinanza di rimessione, ha chiarito che il metodo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen. e quello di cui alla circostanza aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 integrano due distinte entità, in quanto, mentre il primo connota il fenomeno associativo ed è, al pari del vincolo, un elemento che permane indipendentemente dalla commissione dei vari reati, il secondo costituisce eventuale caratteristica di un concreto episodio delittuoso, ben potendo accadere che un associato ponga in essere una condotta penalmente rilevante, pur costituente reato-fine, senza avvalersi del potere intimidatorio del gruppo. Il medesimo ragionamento è stato sviluppato dalla sentenza del 2001 in riferimento alla forma soggettiva della circostanza aggravante in esame: l'associato risponde di un contributo permanente allo scopo sociale, che prescinde dalla commissione dei singoli delitti, mentre, se concorre in essi con il dolo specifico di agevolare l'attività dell'associazione, questo ulteriore elemento psicologico gli viene addebitato in funzione di aggravamento della pena.

Sulla base delle argomentazioni svolte, la Corte di cassazione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., nei termini sopra riportati. La norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; con l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure privative della libertà personale; con l'art. 27, secondo comma, Cost., per l'attribuzione alla coercizione cautelare di tratti funzionali tipici della pena.

La Corte rimettente ritiene opportuno, per completezza argomentativa, sottolineare che analoghe considerazioni potrebbero valere anche con riferimento alla forma aggravatrice del c.d. «metodo mafioso» (profilo non contestato all'imputato), posto che la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per un reato così aggravato comporterebbe una parificazione tra chi abbia aderito ad un'associazione prevista dall'art. 416-bis cod. pen. e chi invece, senza appartenere ad essa, abbia inteso approfittare della condizione di assoggettamento, dalla medesima creato, per portare più efficacemente a compimento il proprio, specifico, proposito criminoso.



6.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; anche l'imputato nel giudizio principale si è costituito con atto depositato dai propri difensori.

6.1.- L'Avvocatura dello Stato ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata e ha richiamato l'ordinanza di questa Corte n. 450 del 1995. Questa ordinanza, infatti, ricorda l'Avvocatura, ha escluso che la presunzione in questione violasse gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., sottolineando che a favore della ragionevolezza della soluzione adottata deponiva la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, tenuto conto del coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva conaturato a tali illeciti. La *ratio* decidendi dell'ordinanza n. 450 del 1995 sarebbe idonea a giustificare la presunzione di adeguatezza della misura della custodia cautelare anche per i delitti caratterizzati dall'evocazione dell'esistenza di un'associazione di tipo mafioso, reale o supposta, ovvero connotati dal fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen.

6.2.- La difesa dell'imputato nel giudizio principale ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione. Le cadenze procedurali della specifica vicenda, nella quale l'originaria imputazione di partecipazione ad associazione mafiosa, formulata nei confronti dell'imputato, era stata "derubricata" in favoreggiamento aggravato a norma dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, si presterebbero bene allo scrutinio di costituzionalità dello sfavorevole automatismo cautelare in questione perché, a seguito della sentenza di primo grado, l'imputato doveva essere considerato a tutti gli effetti «estraneo alla compagine associativa mafiosa, con radicale ridimensionamento dell'ipotesi accusatoria iniziale e delle relative esigenze cautelari, sicché la "presunzione assoluta di adeguatezza" della più grave misura cautelare - nel caso di specie - è rimasta affidata esclusivamente alla finalità della condotta enunciata nell'aggravante ritenuta in sentenza».

Richiamate alcune decisioni della giurisprudenza costituzionale, la difesa dell'imputato sottolinea le condizioni che, in materia, consentono l'estrinsecarsi in termini non irragionevoli della discrezionalità legislativa e rileva che «la presunzione non deve lasciare spazio a facili confutazioni della "generalizzazione" su cui si fonda», mentre ciò si verificherebbe «nei casi in cui il fine di agevolare l'associazione mafiosa (formalizzata o meno nell'aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991) caratterizzi condotte di assai modesto rilievo criminale».

La giustificazione dell'eccezione alla regola individuata dalla giurisprudenza costituzionale per i "delitti di mafia" riguarderebbe specificamente "l'appartenenza" ovvero "l'adesione permanente" del soggetto al sodalizio mafioso, in considerazione dei collegamenti che ne derivano, e non sarebbe adattabile ad ipotesi in cui «un soggetto invece estraneo all'associazione, cui è addebitato un qualsiasi - eventualmente neppur grave - delitto», di natura anche meramente individuale, abbia agito al fine di agevolare l'attività dell'associazione prevista dall'art. 416-*bis* cod. pen. Tale finalità, osserva ancora la difesa dell'imputato, «può contraddistinguere, così come l'aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 può qualificare, qualsiasi delitto, anche della più modesta entità: tanto basta a far scattare l'automatismo cautelare previsto dalla norma denunciata». La presunzione in questione, dunque, finirebbe irragionevolmente per operare anche qualora il reato non sia connotato dal necessario dato empirico-sociologico - l'esistenza di una "solida e permanente adesione" tra l'imputato ed altri soggetti dediti al crimine in forma organizzata - a fronte di condotte di limitato rilievo criminale; ciò benché la razionalità della presunzione stessa sia stata esclusa per fattispecie assai più gravi.

Come ha rilevato l'ordinanza di rimessione, agire al fine di agevolare le attività di un'associazione mafiosa può costituire comportamento grave e indice di pericolosità, ma la peculiare finalità che nel caso in esame rappresenta soltanto un elemento accidentale del reato, non potrebbe, ad avviso della difesa dell'imputato, connotare, di per sé stessa e in astratto, qualsiasi condotta in termini tali da far ritenere che la pericolosità dell'agente possa essere fronteggiata solo con la più grave misura coercitiva.

Nella fattispecie delittuosa caratterizzata dalla finalità di agevolare l'associazione mafiosa, ovvero aggravata ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, sarebbe possibile (certa, nel caso di specie, in quanto giudizialmente accertata) l'insussistenza di quei profili di "intranchezza" nell'associazione criminale a fronte dei quali è stata ribadita la ragionevolezza della presunzione d'insufficienza delle misure "minori" a troncare i rapporti tra l'indiziato/imputato e l'ambito delinquenziale di appartenenza e a neutralizzarne così la pericolosità.

Contestualmente al deposito dell'atto di costituzione, la difesa dell'imputato nel giudizio principale ha depositato istanza di riunione al procedimento relativo all'ordinanza r.o. n. 131 del 2012.

7.- Con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 (r.o. n. 270 del 2012), la Corte di cassazione, sezioni unite penali, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custo-



dia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La Corte rimettente riferisce che il Tribunale di Napoli, in sede di appello cautelare, aveva accolto, con ordinanza del 16 febbraio 2012, l'impugnazione del pubblico ministero avverso la decisione del giudice per le indagini preliminari dello stesso tribunale che, all'esito del giudizio abbreviato, aveva sostituito la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, disposta nei confronti dell'imputato per vari reati di illecita detenzione e porto in luogo pubblico di arma comune da sparo clandestina, di ricettazione e di estorsione, con le aggravanti dell'uso del metodo mafioso e della finalità di agevolazione mafiosa.

Avverso l'ordinanza del 16 febbraio 2012, l'imputato aveva proposto un ricorso per cassazione, che era stato assegnato alle sezioni unite in relazione al medesimo tema controverso affrontato dall'ordinanza r.o. n. 269 del 2012.

L'ordinanza r.o. n. 270 del 2012 conferma il principio di diritto in forza del quale la presunzione ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen. opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva, ma anche nelle vicende successive attinenti alla permanenza delle esigenze cautelari. Enunciato tale principio la Corte rimettente esamina i profili di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. in relazione ai delitti aggravati dalla circostanza di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 e prospetta argomentazioni analoghe a quelle svolte dall'ordinanza r.o. n. 269 del 2012: la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste da tale articolo comporterebbe una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi, invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso agevolare le attività delle associazioni stesse oppure approfittare delle condizioni di assoggettamento dalle medesime creato per portare più efficacemente a compimento il proprio proposito criminoso.

La questione, inoltre, sarebbe rilevante in quanto l'appello del pubblico ministero era stato accolto dal tribunale del riesame, con il provvedimento oggetto del ricorso per cassazione, sul presupposto della presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per i reati aggravati a norma dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991.

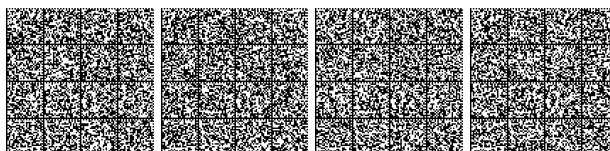
Ciò posto, la Corte di cassazione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., nei termini sopra riportati. La norma censurata sarebbe in contrasto: con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; con l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure privative della libertà personale; con l'art. 27, secondo comma, Cost., per l'attribuzione alla coercizione personale di tratti funzionali tipici della pena.

8.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata sulla base delle medesime argomentazioni già proposte in riferimento all'ordinanza r.o. n. 269 del 2012.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Lecce, sezione riesame, con due ordinanze depositate, rispettivamente, il 16 maggio 2012 (r.o. n. 131 del 2012) e il 7 giugno 2012 (r.o. n. 175 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui, prescrivendo che quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del codice penale è applicata la misura cautelare della custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 (r.o. n. 269 del 2012), la Corte di cassazione, sezioni unite penali, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., è applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non



sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Infine, la Corte di cassazione, sezioni unite penali, con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 (r.o. n. 270 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo del codice penale, è applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

2.- Poiché le questioni hanno ad oggetto in parte le stesse norme, censurate con argomenti analoghi, va disposta la riunione dei giudizi ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

3.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., nei termini di seguito specificati.

4.- Fin dalla sua introduzione, da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, la presunzione di adeguatezza della sola misura custodiale carceraria, contenuta nell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., ha riguardato, oltre al delitto dell'art. 416-bis cod. pen., i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale disposizione o al fine di agevolare le attività delle associazioni ivi previste. Il riferimento alle fattispecie delittuose indicate è rimasto costante nella pur complessa e non lineare evoluzione della normativa in questione; attualmente, il delitto previsto dall'art. 416-bis cod. pen. e i delitti commessi avvalendosi del "metodo mafioso" o al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso sono assoggettati al regime cautelare speciale per effetto del richiamo all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., operato dall'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di rito.

4.1.- A tali delitti ha fatto riferimento l'ordinanza n. 450 del 1995 di questa Corte, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., sottolineando, tra l'altro, che «la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso» - delimitazione mantenuta dalla legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa) - «rende manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connotato».

4.2.- Più di recente, questa Corte ha avuto occasione di chiarire che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (così, *ex plurimis*, la sentenza n. 139 del 2010). In particolare, secondo la Corte, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 41 del 1999), e una irragionevolezza del genere è stata riscontrata rispetto alla presunzione assoluta dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui era riferita ad alcuni delitti a sfondo sessuale (sentenza n. 265 del 2010), all'omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011), all'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (sentenza n. 231 del 2011), all'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. (sentenza n. 110 del 2012) e anche rispetto alla presunzione assoluta dell'art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), relativa ad alcune figure di favoreggiamento delle immigrazioni illegali (sentenza n. 331 del 2011).

La sentenza n. 265 del 2010, in particolare, ha osservato che ai delitti a sfondo sessuale presi in considerazione non è estensibile la *ratio* già ritenuta dall'ordinanza n. 450 del 1995 (nonché dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 6 novembre 2003, Pantano contro Italia) «idonea a giustificare la deroga alla disciplina ordinaria quanto ai procedimenti relativi a delitti di mafia in senso stretto». Tale *ratio* per l'associazione di tipo mafioso si basa sulla constatazione che «dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche - connesse alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice - deriva, nella generalità dei casi concreti ad essa riferibili e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia



in carcere (non essendo le misure “minori” sufficienti a troncare i rapporti tra l’indiziato e l’ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità)».

Nella stessa prospettiva, la sentenza n. 164 del 2011 ha sottolineato che, nonostante la gravità del delitto di omicidio, «la presunzione assoluta di cui si discute non può considerarsi, in effetti, rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla “struttura stessa” e alle “connotazioni criminologiche” della figura criminosa. Non si è, difatti, al cospetto di un reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità - per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice - vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere».

Neanche la natura associativa del reato è stata considerata sufficiente, di per sé sola, a legittimare la presunzione contenuta nella norma censurata, dato che nelle altre fattispecie associative considerate dalla Corte non è stata riscontrata la peculiarità dell’associazione di tipo mafioso «che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall’altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso» (sentenza n. 231 del 2011).

Connotazioni analoghe non caratterizzano le figure criminose che hanno formato oggetto delle diverse pronunce di illegittimità costituzionale già ricordate e che abbracciano fatti marcatamente eterogenei tra loro e suscettibili di proporre, in un numero non marginale di casi, esigenze cautelari adeguatamente fronteggiabili con misure diverse e meno afflittive di quella carceraria.

È per questa ragione che l’art. 275, comma 3, cod. proc. pen. (così come l’art. 12, comma 4-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998), nella parte in cui si riferiva a tali figure, è stato ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. Il contrasto però non è risultato tale da far cadere completamente la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere, ma ne ha determinato la trasformazione da assoluta in relativa, rendendola superabile attraverso l’acquisizione di «elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure» (sentenze n. 110 del 2012; n. 331, n. 231 e n. 164 del 2011; n. 265 del 2010).

5.- Alle indicazioni offerte dalle parziali declaratorie di illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, cod. proc. pen. si sono ricollegati i giudici rimettenti nel censurare il regime di presunzione assoluta relativo ai delitti commessi avvalendosi del cosiddetto “metodo mafioso” e ai delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall’art. 416-bis cod. pen. La prospettazione delle censure è, inoltre, argomentata sulla base degli indirizzi formati nella giurisprudenza comune a proposito dell’art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991, che configura come circostanze aggravanti le medesime fattispecie cui l’art. 5 dello stesso decreto-legge n. 152 del 1991 ha ricollegato la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere.

In linea con questa impostazione, particolarmente significative, ai fini dello scrutinio delle questioni in esame, risultano due indicazioni offerte dagli orientamenti della giurisprudenza comune. Per un verso, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha fatto riferimento, nell’individuazione della *ratio* dell’art. 7, a un intento legislativo «teso a colpire qualsiasi manifestazione di attività mafiosa, dalla partecipazione all’associazione, al favoreggiamento ed al semplice impiego di metodo mafioso o di isolata e minima agevolazione» (sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 marzo 2001, n. 10); per altro verso, è consolidato l’indirizzo secondo cui la circostanza aggravante in esame, in entrambe le forme in cui può atteggiarsi, «è applicabile a tutti coloro che, in concreto, ne realizzano gli estremi», sia che essi siano «partecipi di un sodalizio di stampo mafioso sia che risultino ad esso estranei» (sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 2 aprile 2012, n. 17532).

6.- Le indicazioni della giurisprudenza comune appena richiamate mettono in luce come la presunzione assoluta sulla quale fa leva il regime cautelare speciale non risponda, con riferimento ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416-bis cod. pen. o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, a dati di esperienza generalizzati, essendo “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa. Infatti, la possibile estraneità dell’autore di tali delitti a un’associazione di tipo mafioso fa escludere che si sia sempre in presenza di un «reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità - per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice - vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere» (sentenza n. 164 del 2011). Se, come si è visto, la congrua “base statistica” della presunzione in questione è collegata all’«appartenenza ad associazioni di tipo mafioso» (sentenza n. 265 del 2010), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessaria-



mente siffatta “appartenenza” non assicura alla presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido.

Il semplice impiego del cosiddetto “metodo mafioso” o la finalizzazione della condotta criminosa all’agevolazione di un’associazione mafiosa (la quale, secondo la giurisprudenza di legittimità, «non richiede anche che il fine particolare, perseguito con la commissione del delitto, debba in qualche modo essere realizzato»: sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 19 settembre 1996, n. 9691) non sono necessariamente equiparabili, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all’associazione, ed è a questa partecipazione che è collegato il dato empirico, ripetutamente constatato, della inidoneità del processo, e delle stesse misure cautelari, a recidere il vincolo associativo e a far venir meno la connessa attività collaborativa, sicché, una volta riconosciuta la perdurante pericolosità dell’indagato o dell’imputato del delitto previsto dall’art. 416-*bis* cod. pen., è legittimo presumere che solo la custodia in carcere sia idonea a contrastarla efficacemente.

Né in senso contrario può ritenersi, come sostiene l’Avvocatura dello Stato, che la mera evocazione di un’associazione criminale, reale o supposta, al fine di accrescere la portata intimidatoria della condotta, renda costituzionalmente legittima la scelta legislativa della misura cautelare carceraria: tale evocazione, infatti, si riflette sulla gravità del fatto-reato e, coerentemente, integra la fattispecie circostanziale prevista dall’art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, ma, per quanto concerne l’adeguatezza della misura cautelare, non può essere equiparata alla commissione di un «reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità» (sentenza n. 164 del 2011).

Sotto un altro aspetto - e con particolare riferimento ai delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall’art. 416-*bis* cod. pen. - deve osservarsi che, mentre le declaratorie di parziale illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, cod. proc. pen. già pronunciate hanno investito la presunzione *de qua* con riguardo a singole fattispecie criminose, la disciplina oggi censurata è applicabile, per riprendere l’espressione della difesa dell’imputato in uno dei giudizi principali, con riferimento a «qualsiasi delitto, anche della più modesta entità», purché connotato dalla finalità di “agevolazione mafiosa” (o dalla realizzazione mediante il “metodo mafioso”). In altri termini, il regime cautelare speciale è collegato, nei casi in esame, non già a singole fattispecie incriminatrici, in rapporto alle quali possa valutarsi l’adeguatezza della custodia cautelare in carcere, ma a circostanze aggravanti, riferibili a più vari reati e correlativamente alle più diverse situazioni oggettive e soggettive.

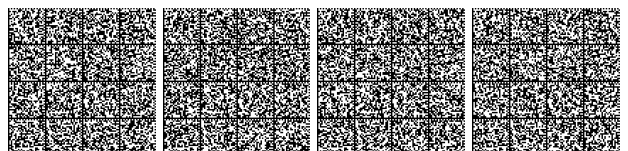
Oltre a mettere in luce le ricadute della disciplina in esame sul criterio di proporzionalità, secondo il quale «ogni misura deve essere proporzionata all’entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata» (art. 275, comma 2, cod. proc. pen.), l’ampio numero dei reati-base suscettibili di rientrare nell’ambito di applicazione del regime cautelare speciale segnala la possibile diversità del “significato” di ciascuno di essi sul piano dei pericula libertatis, il che offre un’ulteriore conferma dell’insussistenza di una congrua “base statistica” a sostegno della presunzione censurata.

Anche sotto questo profilo, dunque, la posizione dell’autore dei delitti commessi avvalendosi del cosiddetto “metodo mafioso” o al fine di agevolare le attività delle associazioni di tipo mafioso, delle quali egli non faccia parte, si rivela non equiparabile a quella dell’associato o del concorrente nella fattispecie associativa, per la quale la presunzione delineata dall’art. 275, comma 3, cod. proc. pen. risponde, come si è detto, a dati di esperienza generalizzati.

Infine, ribadendo quanto è stato già affermato da questa Corte, deve escludersi che l’inserimento dei delitti commessi avvalendosi del cosiddetto “metodo mafioso”, o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall’art. 416-*bis* cod. pen., tra i reati indicati dall’art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. sia idoneo, di per sé solo, a offrire legittimazione costituzionale alla norma in esame: la disciplina stabilita da tale disposizione, infatti, risponde a «una logica distinta ed eccentrica» rispetto a quella sottesa alle disposizioni sottoposte a scrutinio, trattandosi di una normativa «ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti procedimenti per i quali quella deroga è stabilita» (sentenza n. 231 del 2011; in senso conforme, sentenza n. 110 del 2012).

7.- Deve, pertanto, concludersi che le norme censurate sono in contrasto sia con l’art. 3 Cost., per l’ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti il delitto di cui all’art. 416-*bis* cod. pen. e per l’irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi riconducibili alle due fattispecie in esame; sia con l’art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, con l’art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

Come è stato già precisato, ciò che vulnera i parametri costituzionali richiamati non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilevanza al principio del «minore sacrifi-





cio necessario». La previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria - atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio, suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario - non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso (sentenze n. 110 del 2012, n. 331, n. 231 e n. 164 del 2011, e n. 265 del 2010).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Nell'apprezzamento di queste ultime risultanze, il giudice dovrà valutare gli elementi specifici del caso concreto, tra i quali l'appartenenza dell'agente ad associazioni di tipo mafioso ovvero la sua estraneità ad esse.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

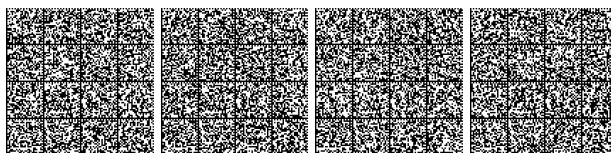
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 58

Sentenza 25 - 29 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale non soggetto a VAS - Prevista necessità di sottoposizione a VAS “solo nel caso” in cui lo strumento attuativo preveda progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA - Arbitraria riduzione del campo di applicazione della disciplina statale in materia di VAS - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera *a*) del comma 1-*bis* all’art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Pianificazione territoriale - Piano urbanistico attuativo di un piano urbanistico generale già soggetto a VAS - Sottoposizione a VAS qualora contenga la realizzazione di progetti o interventi non previsti o valutati in sede di approvazione del piano urbanistico generale - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di una nuova ipotesi di VAS non prevista dalla normativa statale - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente - Insussistenza - Ammissibilità di un intervento regionale, nell’ambito della sua competenza nella materia concorrente del governo del territorio, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13, art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera *b*) del comma 1-*bis* all’art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

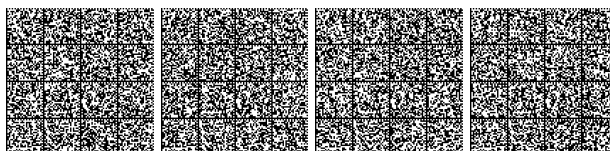
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5-6 giugno 2012, depositato in cancelleria il 12 giugno 2012 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Stella Richter, Stefano Baciga e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5 giugno 2012 e depositato il successivo 12 giugno (reg. ric. n. 90 del 2012) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS).

Tale comma stabilisce che «nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica", come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106:

*a*) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

*b*) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione».

Il ricorrente premette che la lettera *a*) impugnata sottrae alla valutazione ambientale strategica tutti i piani urbanistici e gli accordi di programma «nel caso in cui non contengano un progetto o un intervento assoggettato a VIA a prescindere dalla sottoposizione a VAS del piano sopraordinato».

Il legislatore regionale avrebbe, in particolare, limitato il campo applicativo della VAS ai soli casi in cui il piano attuativo abbia per oggetto opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale (VIA), in quanto incluse negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Al contrario, l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, in ciò conferendo attuazione alla 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), prevederebbe la VAS in «un insieme più ampio di casi».

Tale opzione normativa troverebbe conferma anzitutto nell'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006, che esclude la VAS per le varianti ai piani, conseguenti per legge all'autorizzazione di singole opere, per la sola parte relativa alla localizzazione di tali singole opere. In secondo luogo, nell'art. 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), che, quanto ai piani attuativi, prevede l'esenzione dalla VAS (quando il piano urbanistico, dotato del peculiare contenuto ivi indicato, vi è stato sottoposto ed essi non comportino variante), senza «fare riferimento a collegamenti con i progetti sottoposti a VIA».

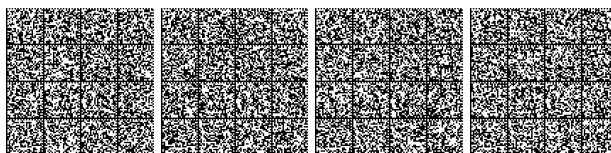
La lettera *a*) del comma 1-*bis* introdotta dalla disposizione censurata proprio «in attuazione» dell'appena citato art. 16, ultimo comma, in conclusione, restringendo il campo applicativo della VAS lederebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Con riguardo alla lettera *b*), invece, il ricorrente ravvisa la violazione nel fatto che la norma assoggetta a valutazione ambientale strategica anche i piani attuativi di piani già sottoposti a VAS, quando «riguardino una singola opera soggetta a VIA in contrasto con quanto disposto dall'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006, che non prevede la VAS nel caso di realizzazione di opera singola anche qualora l'approvazione del progetto comporti variante, con conseguente duplicazione delle valutazioni».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La Regione ritiene che sia l'art. 3 della direttiva n. 2001/42/CE, sia l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 rendano oggetto di VAS esclusivamente i piani ed i programmi inerenti ai progetti per i quali è richiesta la VIA: l'incidenza negativa sull'ambiente, che impone la VAS, sarebbe «direttamente connessa alla realizzazione dei progetti che il d.lgs. n. 152 del 2006 elenca nei suoi Allegati II, III, e IV».

Ne conseguirebbe la conformità alla normativa statale della scelta del legislatore regionale di sottrarre a VAS i piani attuativi non aventi un oggetto che richieda la VIA.



In ogni caso, la disposizione impugnata, avuto riguardo alla «struttura» e ai «contenuti degli strumenti urbanistici in discussione» sarebbe altresì in linea con quanto disposto dall'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

L'Avvocatura ribadisce che i piani urbanistici devono essere sottoposti a VAS anche se non prevedono progetti sottoposti a VIA, e ritiene che la norma impugnata richiami solo «pretestuosamente» l'art. 16 della legge n. 1150 del 1942, mentre esclude la VAS per casi ivi non contemplati.

La disposizione censurata non garantirebbe che il piano attuativo non comporti variante urbanistica, come invece esige l'art. 16 della legge n. 1150 del 1942, e neppure sarebbe assicurato che lo strumento urbanistico sovraordinato, ovvero il piano degli interventi, definisca assetto localizzativo delle nuove previsioni, indici di edificabilità, usi ammessi e contenuti «planovolumetrici», tipologici e costruttivi degli interventi, come previsto dallo stesso art. 16.

4.- A propria volta, la Regione Veneto ha depositato memoria, insistendo per il rigetto del ricorso.

La Regione premette che lo Stato non avrebbe censurato la contrarietà della legge impugnata a quanto previsto dall'art. 6, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 in ordine a casi di VAS non obbligatoria, ma esclusivamente la disciplina regionale della VAS obbligatoria, con riguardo ai Piani urbanistici attuativi.

In questa prospettiva, la Regione ribadisce che la disposizione impugnata costituisce attuazione dell'art. 16 della legge n. 1150 del 1942. Posto che tale ultima norma non chiarirebbe adeguatamente quali piani urbanistici attuativi debbano essere assoggettati a VAS, il legislatore regionale avrebbe specificato che si tratta dei Piani indicati dall'art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Per un verso, quindi, la norma impugnata si limiterebbe a confermare quanto stabilito dalla norma statale, con riferimento alla sottoposizione a VAS obbligatoria dei soli Piani che prevedono progetti sottoposti a VIA.

Per altro verso, essa offrirebbe una più ampia protezione dell'ambiente, posto che si richiederebbe la VAS anche con riguardo a casi per i quali la disciplina statale non la ritiene sempre necessaria, ovvero ai casi indicati dall'art. 6, commi 3 e 12, del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'incremento del livello della tutela ambientale, prosegue la Regione, rientra nelle competenze regionali, nell'ambito delle attribuzioni garantite anche dall'art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge un comma 1-*bis* all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS).

Esso stabilisce che «nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica", come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106: *a*) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; *b*) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione».

La disposizione impugnata disciplina il rapporto che lega uno strumento di pianificazione territoriale, ovvero il piano urbanistico attuativo, alla valutazione ambientale strategica, e prende in considerazione due ipotesi:

nella lettera *a*) del comma 1-*bis*, aggiunto alla legge regionale n. 4 del 2008, è regolato il caso in cui il piano attuativo non sia stato preceduto da un piano urbanistico generale soggetto a VAS;



nella lettera *b*) del medesimo comma è contemplata l'ipotesi opposta, che si realizza quando il piano urbanistico generale è stato assoggettato a valutazione ambientale strategica.

Il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e sostiene che entrambe tali previsioni regionali divergono da quanto stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in punto di sottoposizione a VAS degli strumenti di pianificazione territoriale e, nello specifico, dei piani urbanistici attuativi.

La censura assume due direzioni opposte: la lettera *a*) del comma 1-*bis* sottrarrebbe il piano alla VAS, nei casi in cui l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 invece la prevede; la lettera *b*), al contrario, imporrebbe la VAS anche per una fattispecie per la quale la normativa statale non la contempla.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera *a*) del comma 1-*bis* all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione 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), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" (sentenze: n. 398 del 2006, n. 225 del 2009, n. 221 del 2010, n. 33, n. 129, n. 192 e n. 227 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato, e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006).

Non è dubbio, perciò, che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-*quinq*ues; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi, scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.

Ciò posto, il ricorrente lamenta che per effetto dell'art. 40, comma 1, impugnato, viene meno la VAS, laddove invece essa è imposta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006. Si sarebbe perciò in presenza di un effetto pregiudizievole per gli interessi ambientali, che questa Corte ritiene precluso alla legge regionale.

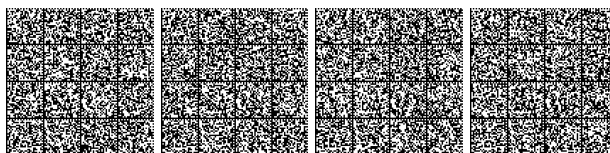
Quanto al rapporto tra la norma impugnata e la normativa dello Stato, occorre premettere che la prima, nonostante l'affermazione in tal senso in essa contenuta, non costituisce attuazione dell'ultimo comma dell'art. 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia). Quest'ultima previsione normativa, infatti, ha per esclusivo oggetto il caso in cui il piano urbanistico generale, nel rispetto del quale viene poi adottato lo strumento attuativo, sia già stato sottoposto a VAS. Il legislatore statale, in ragione di ciò e al fine di semplificare il procedimento urbanistico, si è premurato di evitare una duplicazione della valutazione ambientale strategica, indicando le condizioni in presenza delle quali per il piano attuativo non occorre la VAS.

La lettera *a*) del comma 1-*bis* dell'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008 riguarda invece l'opposta ipotesi, in cui il piano urbanistico generale non è stato oggetto di valutazione ambientale strategica, ed è chiaro perciò che le due disposizioni hanno presupposti diversi, sicché la prima non può dirsi conseguente alla seconda.

Del resto, l'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942, contrariamente a quanto osservato dalla difesa della Regione, non necessita di alcuno sviluppo da parte della legislazione regionale ed è del tutto chiaro nel disciplinare analiticamente la fattispecie: ciò depone ulteriormente nel senso che non c'è alcun nesso oggettivo tra la norma dello Stato e la previsione oggetto del ricorso.

L'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942 si affianca, peraltro, ad ulteriori ipotesi minori per le quali il legislatore statale non ha imposto la VAS, ovvero a quelle contenute nell'art. 6, commi 3 e 12, del d.lgs. n. 152 del 2006. Si tratta di previsioni speciali (concernenti, la prima, modifiche minori e piani e programmi incidenti su piccole aree a livello locale, e, la seconda, modifiche relative alla localizzazione di singole opere) aventi un campo applicativo differente rispetto alla norma impugnata. Quest'ultima, infatti, opera a prescindere dalla concreta dimensione territoriale, e comunque anche per casi che non si risolvono nella mera localizzazione di un unico intervento.

La norma impugnata, come si è visto, risponde al più ampio quesito concernente la sottoposizione a VAS dei piani urbanistici attuativi di piani generali ad essa precedentemente non assoggettati, e lo risolve nel senso che tale necessità sussiste «solo nel caso» in cui essi prevedano progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA. La novità precettiva introdotta dal legislatore regionale, la sola che priva la norma impugnata di una natura meramente riproduttiva della corrispondente norma statale, va dunque individuata non in un'affermazione positiva, relativa ai casi in cui la VAS va eseguita, ma nella esclusione di essa in ogni altro caso, diverso da quello in cui il piano abbia per oggetto opere sottoposte a VIA.



In altri termini, il legislatore regionale ha escluso la VAS anche in casi in cui essa è invece richiesta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, per effetto della disposizione censurata, la VAS viene meno nel caso previsto dall'art. 6, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero quando il piano può produrre impatti significativi sull'ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di un progetto sottoposto a VIA.

Sotto questo profilo, la Regione Veneto ha da ultimo osservato che il ricorrente si sarebbe limitato a denunciare il contrasto della normativa impugnata con l'art. 6, comma 2, con il quale sono disciplinati i casi di VAS obbligatoria, senza porre alla Corte la questione concernente la violazione del comma 3-*bis*, quanto alla verifica di assoggettabilità.

Il rilievo non ha fondamento. Benché il ricorso evochi con particolare riguardo il comma 2 dell'art. 6, è chiaro che esso pone in termini generali la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata laddove essa, «nel collegare l'esenzione dalla procedura della VAS solo ai piani e accordi contenenti progetti o interventi sottoposti a VIA, riduce arbitrariamente il campo di applicazione della disciplina in materia di VAS prevista all'art. 6 del d.lgs. 152/06».

Nell'ipotesi dell'art. 6, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, la VAS può seguire ad una verifica di assoggettabilità, ai sensi dell'art. 12 dello stesso d.lgs., che ha attuato l'art. 3, comma 4, della direttiva 2001/42/CE, mentre la norma impugnata produce l'effetto di escludere tale possibilità, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Né è dubitabile che la c.d. procedura di screening, indicata dagli artt. 6, comma 3-*bis*, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, debba operare, anche quando il piano non abbia per oggetto progetti sottoposti a VIA, in accordo con quanto precisato anche dalla relazione del 14 settembre 2009 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sull'applicazione e l'efficacia della direttiva 2001/42/CE.

In questo senso deponava espressamente il testo originario dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, successivamente trasfuso, con modificazioni, nell'attuale art. 6, per effetto del decreto legislativo correttivo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), e questa Corte, esprimendo un orientamento rispetto al quale le successive modificazioni risultano ininfluenti, ha già precisato che la scelta compiuta dal legislatore statale con l'art. 7, comma 3, costituisce adeguata attuazione della direttiva 2001/42/CE (sentenza n. 398 del 2006).

È infatti erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente.

La disposizione impugnata, limitando l'esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 è dunque costituzionalmente illegittima.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, impugnato, nella parte in cui aggiunge la lettera *b*) del comma 1-*bis* all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, invece non è fondata.

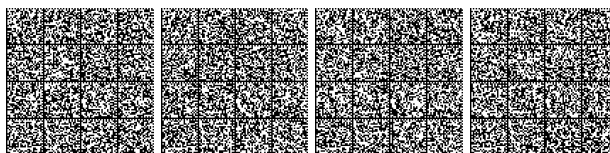
Come si è detto, la disciplina della VAS spetta allo Stato; tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta.

L'art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 consente alle Regioni di «adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedimentali».

Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l'art. 3-*quinquies* riflette il principio affermato da questa Corte, ed appena ricordato, secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002).

Quand'anche, dunque, la lettera *b*) del comma 1-*bis* dell'art. 14 avesse l'effetto, ipotizzato dal ricorrente, di introdurre una nuova ipotesi di VAS, in ogni caso esso verrebbe prodotto a vantaggio dell'ambiente e nell'ambito della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio; la disposizione censurata, infatti, ha per oggetto la disciplina giuridica di uno strumento di pianificazione urbanistica senz'altro riconducibile a tale settore di competenza legislativa. In relazione a quest'ultimo il ricorrente non ha svolto alcuna censura, neppure deducendo l'eventuale aggravio procedimentale, in danno delle esigenze di pronta pianificazione urbanistica, che potrebbe derivare dall'obbligo di adottare la VAS per un caso in cui la legge statale non la prevede.

Per tale ragione, a fronte di una previsione normativa che, per ammissione dello stesso ricorrente, incrementa lo standard di protezione ambientale, deve essere esclusa l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 13 del 2012, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130058

N. 59

*Sentenza 25 - 29 marzo 2013*

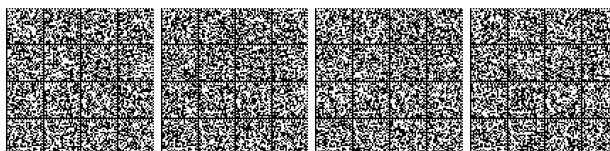
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza dibattimentale - Intervento in giudizio - Soggetti che non sono stati parti nei giudizi *a quibus*, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessaria titolarità di un interesse qualificato - Mancanza - Inammissibilità.**

—  
—

**Previdenza - Determinazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali, nel caso di pluralità di contratti intervenuti per la medesima categoria - Questione concernente il rapporto previdenziale tra il datore di lavoro, società cooperativa e l'ente previdenziale - Censura di norma concernente il rapporto di lavoro tra società e socio lavoratore - Erronea individuazione della norma denunciata (*aberratio ictus*) - Inammissibilità della questione - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31), art. 7, comma 4.
- Costituzione, art. 39.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, promossi dal Tribunale di Lucca con due ordinanze del 14 aprile 2011, iscritte ai numeri 232 e 240 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47 e n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in proprio e quale mandatario della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS-S.C.C.I. s.p.a., nonché gli atti di intervento della Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, della Confederazione Cooperative Italiane, della Associazione Generale Cooperative Italiane e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

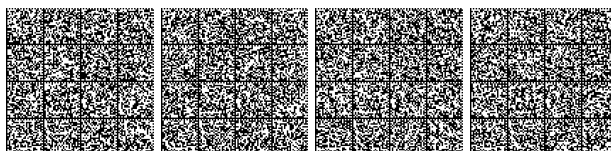
uditi gli avvocati Livia Salvini e Angelo Pandolfo per la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, per la Confederazione Cooperative Italiane e per la Associazione Generale Cooperative Italiane, Antonino Sgroi per l'INPS in proprio e quale mandatario della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS-S.C.C.I. s.p.a e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di Lucca, in funzione di giudice del lavoro, con due ordinanze emesse il 14 aprile 2011 (r.o. n. 232 del 2011 e r.o. n. 240 del 2011), ha sollevato, in riferimento all'articolo 39 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

2.- Nell'ordinanza r.o. n. 232 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi su un ricorso in opposizione ad iscrizione a ruolo di credito previdenziale, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), proposto da una società cooperativa nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e della s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS-S.C.C.I.

Il Tribunale espone che la cartella esattoriale opposta ha come oggetto i contributi previdenziali richiesti dall'INPS alla società cooperativa ricorrente, in relazione al maggior imponibile retributivo e contributivo determinato ai sensi dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008. Infatti, ad avviso del detto Istituto, l'opponente avrebbe dovuto fare applicazione, quanto al trattamento retributivo e normativo (e, quindi, previdenziale), del contratto collettivo nazionale di lavoro AGCI, ANST-LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE (parte datoriale) - FILT-CGIL, FIT-CISL e UIL TRASPORTI (parte dei lavoratori), anziché del diverso contratto collettivo nazionale di lavoro UNCI (parte datoriale) - CONFISAL (parte dei lavoratori), come da verbale di accertamento.





Il giudice *a quo* riporta il contenuto del citato art. 7, comma 4, ai sensi del quale: «Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la pretesa contributiva dell'ente previdenziale, oggetto del giudizio principale, si fonda sull'applicazione dell'art. 7, comma 4, ora trascritto, sicché «dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento».

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, in riferimento all'art. 39 Cost.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione attribuirebbe efficacia erga omnes a contratti collettivi di tipo "normativo" e non semplicemente ad "accordi gestionali" (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 268 del 1994). È, altresì, citata la sentenza n. 106 del 1962 della medesima Corte, secondo cui «L'art. 39 pone due principi, che possono intitolarsi alla libertà sindacale e alla autonomia collettiva professionale. Col primo si garantiscono la libertà dei cittadini di organizzarsi in sindacati e la libertà delle associazioni che ne derivano; con l'altro si garantisce alle associazioni sindacali di regolare i conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale poi si riconosce efficacia obbligatoria erga omnes, una volta che sia stipulato in conformità di una determinata procedura e da soggetti forniti di determinati requisiti. Una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima».

Inoltre - prosegue il giudicante - l'attribuzione di tale efficacia obbligatoria erga omnes, al di fuori delle condizioni previste dall'art. 39 Cost., prescinderebbe da qualsiasi valutazione in ordine al rispetto o meno, da parte del diverso contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, dei precetti di cui all'art. 36 Cost. Infine, la disposizione, pur avendo carattere apparentemente transitorio, non individuerrebbe, in realtà, alcun limite temporale preciso di efficacia.

In questo quadro, è sollevata la questione di legittimità costituzionale in esame.

3.- Nell'ordinanza r.o. n. 240 del 2011, il Tribunale premette di essere investito di un ricorso in opposizione ad iscrizione a ruolo di credito previdenziale, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 46 del 1999, proposto da una società cooperativa a r.l. nei confronti dell'INPS e della s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS-S.C.C.I.

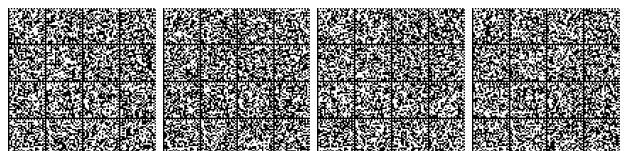
Il rimettente espone che la cartella esattoriale opposta ha ad oggetto i contributi previdenziali richiesti dall'INPS alla società cooperativa ricorrente, in relazione al maggior imponibile retributivo e contributivo determinato, ai sensi dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008; che, ad avviso dell'ente previdenziale, la società cooperativa opponente avrebbe dovuto fare applicazione, quanto al trattamento retributivo e normativo (e, per conseguenza, previdenziale), del contratto collettivo nazionale di lavoro AGCI, ANST-LEGACOO, CONFCO-OPERATIVE (parte datoriale) - FILT-CGIL, FIT-CISL e UIL TRASPORTI (parte dei lavoratori), anziché del diverso contratto collettivo nazionale di lavoro UNCI (parte datoriale) - CONFSAI (parte dei lavoratori).

3.1.- In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* svolge le stesse argomentazioni di cui alla ordinanza di rimessione r.o. n. 232 del 2011.

4.- Nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione r.o. n. 232 del 2011, con memoria depositata in data 29 novembre 2011, si è costituito in giudizio l'INPS, in proprio e nella qualità di mandatario della s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS-S.C.C.I., chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

Preliminarmente, l'Istituto deduce l'inammissibilità della questione, non avendo il rimettente verificato - nonostante la contestazione della stessa società ricorrente in opposizione - se, in considerazione della concreta attività svolta dalla società cooperativa, fosse possibile una concorrente applicazione di contratti collettivi con riferimento ai contratti di lavoro subordinato stipulati con i propri soci, disciplinanti la medesima attività, come affermato dall'INPS, ovvero fosse applicabile soltanto uno dei contratti, senza alcuna predicabile concorrenza di disciplina pattizia, come ritenuto dalla cooperativa stessa. In particolare, ad avviso dell'INPS, la prospettata questione di legittimità costituzionale potrebbe essere logicamente e giuridicamente rilevante solo dopo avere chiarito l'esistenza o meno di una disciplina concorrente.

Altro motivo di inammissibilità della questione, sarebbe costituito dalla non pertinenza dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008, rispetto ai vizi denunciati dal rimettente.



Al riguardo, la controversia sarebbe incentrata sull'individuazione della disciplina legislativa applicabile per l'accertamento della misura della contribuzione previdenziale obbligatoria che la società cooperativa deve versare all'INPS in favore dei propri soci lavoratori, con i quali ha stipulato un contratto di lavoro subordinato. Tale disciplina, in virtù del richiamo operato dall'art. 4, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore) alle normative vigenti, con riferimento alla contribuzione previdenziale e assicurativa, sarebbe, nell'ipotesi di stipula di rapporti di lavoro subordinato, l'art. 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.

Nel merito, l'ente previdenziale deduce la non fondatezza della questione sulla base delle seguenti argomentazioni.

In primo luogo, esso sottolinea come il legislatore abbia implicitamente previsto un'efficacia temporalmente limitata della disposizione censurata, pur senza l'individuazione di un termine certo. Inoltre, lo stesso legislatore non avrebbe previsto alcuna efficacia erga omnes di una contrattazione collettiva rispetto ad un'altra, essendosi limitato a prevedere - con riferimento ai soli aspetti retributivi e al fine di garantire il diritto inviolabile del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del proprio lavoro ed, in ogni caso, sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa - che, a parità di attività lavorativa esercitata, la contrattazione collettiva, che assicura una retribuzione più elevata, sottoscritta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria economica dove opera il datore di lavoro, costituisca parametro retributivo non derogabile verso il basso.

5.- Nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione r.o. n. 240 del 2011, con memoria depositata in data 12 dicembre 2011, si è costituito l'INPS, in proprio e nella qualità di mandatario della s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS-S.C.C.I., chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata, sulla base delle medesime argomentazioni di cui alla memoria di costituzione depositata dall'Istituto, in proprio e nella qualità, in data 29 novembre 2011, nel giudizio r.o. n. 232 del 2011, cui si fa rinvio.

6.- In quest'ultimo giudizio, con atto depositato in data 29 novembre 2011, è intervenuta (ad opponendum) la Confederazione Cooperative italiane ("Confcooperative" o "L'Associazione"), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

7.- In data 5 febbraio 2013, la detta Confederazione ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 29 novembre 2011.

8.- Nel giudizio r.o. n. 240 del 2011, con atto depositato in data 13 dicembre 2011 è intervenuta (ad opponendum) la Confederazione Cooperative italiane ("Confcooperative" o "L'Associazione"), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento depositato in data 29 novembre 2011, nel giudizio r.o. n. 232 del 2011.

9.- In data 5 febbraio 2013, la Confederazione Cooperative italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 13 dicembre 2011.

10.- Nel giudizio r.o. n. 232 del 2011, con atto depositato in data 29 novembre 2011, è intervenuta in giudizio (ad opponendum) la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop o "L'Associazione"), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata, sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento della Confederazione Cooperative italiane del 29 novembre 2011.

11.- In data 5 febbraio 2013, la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 29 novembre 2011.

12.- Nel giudizio r.o. n. 240 del 2011, con atto depositato in data 13 dicembre 2011, è intervenuta in giudizio (ad opponendum) la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop o "L'Associazione"), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata, sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento depositato dalla Confederazione Cooperative italiane in data 29 novembre 2011, nel giudizio r.o. n. 232 del 2011.



13.- In data 5 febbraio 2013 la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 13 dicembre 2011.

14.- Nel giudizio r.o. n. 240 del 2011, con atto depositato in data 13 dicembre 2011, è intervenuta in giudizio (ad opponendum) la Associazione Generale Cooperative Italiane ("A.G.C.I." o "L'Associazione"), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata, sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento depositato dalla Confederazione Cooperative italiane in data 29 novembre 2011, nel giudizio r.o. n. 232 del 2015.

15.- In data 5 febbraio 2013 la Associazione Generale Cooperative Italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 13 dicembre 2011.

16.- Nel giudizio r.o. n. 232 del 2011, con atto depositato in data 29 novembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

In primo luogo, la difesa erariale pone in evidenza come, ai fini della determinazione degli imponibili contributivi, la norma da applicare sia l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 389 del 1989 (nonché la successiva norma interpretativa dettata dall'art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 recante: «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»). In base a tale normativa, la retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali sarebbe quella stabilita dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative su base nazionale di categoria.

Il Presidente del Consiglio rileva come tale previsione risponda alla necessità di garantire una minore disparità nell'assolvimento degli obblighi contributivi tra datori di lavoro nonché la sostenibilità finanziaria dell'Ente previdenziale.

Diversamente, la norma censurata - attinente al profilo dell'obbligazione retributiva e non a quello della contribuzione previdenziale dovuta - prevede, nel solo settore della cooperazione e per un periodo transitorio, una specifica e più incisiva tutela dei lavoratori della categoria sotto il profilo retributivo.

La difesa dello Stato osserva come l'art. 3 della legge n. 142 del 2001 abbia introdotto nell'ordinamento cooperativistico il principio dell'equa retribuzione del lavoro svolto in relazione alla quantità e qualità del lavoro stesso. Risulterebbe evidente, dunque, il collegamento della norma richiamata con il disposto dell'art. 36 Cost., relativo ad una retribuzione sufficiente e proporzionata.

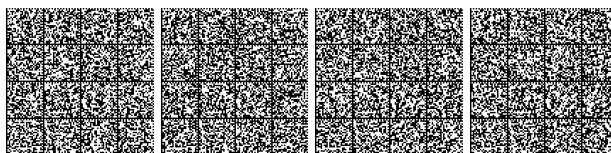
La difesa erariale ritiene che, diversamente da quanto prospettato nell'ordinanza di rimessione, la norma denunciata non contrasti con l'art. 39 Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come, in una fattispecie analoga a quella in esame, la Corte costituzionale, dopo avere evidenziato la mancata attuazione dell'art. 39 Cost. - e la mancata applicabilità del procedimento e delle forme dallo stesso previsti - ha escluso la illegittimità di quelle leggi transitorie, provvisorie ed eccezionali che, al fine di «tutelare l'interesse pubblico alla parità di trattamento dei lavoratori», collegano il regime dei contratti di diritto comune a quello dei contratti ad efficacia generale (sentenza n. 106 del 1962).

Ad avviso dell'interveniente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe non fondata in quanto il censurato art. 7, comma 4, avrebbe: 1) lo scopo di garantire la "invarianza" del trattamento economico complessivo minimo dei lavoratori mediante l'adozione di un medesimo parametro di riferimento; 2) natura dichiaratamente transitoria, in vista di una completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative (solo in ragione della complessità della fattispecie giuridica da ultimo menzionata, non sarebbe stato possibile specificare alcun limite temporale preciso di efficacia della disposizione in oggetto).

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che non possa essere condivisa la tesi, sostenuta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui la disposizione censurata avrebbe attribuito efficacia erga omnes ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria, in quanto la norma in questione avrebbe soltanto assunto il contenuto economico dei contratti in questione quale parametro di congruità del trattamento economico, in conformità con i principi sanciti dall'art. 36 Cost.

17.- In data 5 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa nella quale ribadisce le conclusioni di cui all'atto di intervento del 29 novembre 2011.



18.- Nel giudizio r.o. n. 240 del 2011, con atto depositato in data 13 dicembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

In primo luogo, la difesa erariale sottolinea l'esistenza di un limite temporale di efficacia della norma censurata, indicato nella «completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative».

In secondo luogo, essa osserva come la sentenza n. 268 del 1994, richiamata nella ordinanza di rimessione, si riferisca ad un'ipotesi opposta a quella oggetto del giudizio *a quo* e, cioè, all'ipotesi in cui la stessa legge prevedeva che un accordo sindacale potesse derogare alla legge, nella specie in materia di licenziamenti.

Nel merito, la difesa erariale evidenzia come la norma della cui legittimità si dubita non abbia attribuito efficacia erga omnes ai contratti collettivi in essa indicati. Invece, avrebbe previsto, in via transitoria ed in attesa di una più specifica regolamentazione, una disciplina del rapporto di lavoro dei soci lavoratori delle società cooperative richiamando, sotto il profilo retributivo, una regolamentazione già prevista in contratti collettivi per categorie analoghe, espressamente specificando che i trattamenti economici non possono essere inferiori a quelli previsti da tali contratti. Sarebbe, dunque, evidente che i contratti collettivi richiamati nella norma censurata costituiscono solo un parametro di riferimento per commisurare una retribuzione - la cui fonte è normativa e discende dal citato art. 7 - che, nelle more di una regolamentazione organica ed uniforme, potrebbe non essere adeguata per il lavoratore.

La difesa erariale eccepisce, altresì, l'inammissibilità della prospettata questione di legittimità costituzionale, in quanto il rimettente, nel rilevare che l'applicabilità di un sistema retributivo piuttosto che un altro incide sugli obblighi previdenziali gravanti sul datore di lavoro, non avrebbe valutato se il sistema retributivo applicato in concreto fosse il più favorevole per il lavoratore. Ciò in aperto contrasto con la evidente finalità della normativa che, facendo riferimento, nei limiti indicati, alla contrattazione collettiva relativa ad attività analoghe a quelle poste in essere dai soci lavoratori di società cooperative, avrebbe inteso effettuare una equiparazione dei vari sistemi retributivi proprio in attuazione degli artt. 3 e 36 Cost.

19.- In data 1°ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa nella quale svolge ulteriori argomentazioni, di tenore identico a quelle di cui all'atto di intervento depositato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri in data 29 novembre 2011, nel giudizio r.o. n. 232 del 2011.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Lucca, in funzione di giudice del lavoro, con le due ordinanze indicate in epigrafe, dubita - in riferimento all'articolo 39 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

2.- In entrambe le ordinanze di rimessione, il Tribunale premette che, nei giudizi principali, due società cooperative, opponenti avverso iscrizioni a ruolo di crediti previdenziali ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 18 settembre 1998, n. 337), contestano la pretesa contributiva dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) «in relazione al maggior imponibile retributivo e contributivo determinato ai sensi dell'art 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31».

3.- Ad avviso del rimettente, considerato che, come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 106 del 1962, una legge che cercasse di conseguire il risultato della efficacia obbligatoria erga omnes per tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto collettivo si riferisce in maniera diversa da quella stabilita dall'art. 39 Cost. sarebbe palesemente illegittima, la norma censurata violerebbe il parametro costituzionale sopra indicato, in quanto:

a) attribuirebbe efficacia "erga omnes" a contratti collettivi di tipo "normativo" e non semplicemente ad "accordi gestionali" (è citata, al riguardo, la sentenza n. 268 del 1994);



b) l'attribuzione di tale efficacia obbligatoria erga omnes, al di fuori dei requisiti - soggettivi e procedurali - stabiliti dall'art. 39 Cost., prescinderebbe totalmente da qualsiasi valutazione in ordine al rispetto o meno, da parte del diverso contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, dei precetti di cui all'art. 36 Cost.;

c) avrebbe carattere solo apparentemente transitorio, non individuando alcun limite temporale preciso di efficacia.

4.- Le due ordinanze indicate in epigrafe censurano la medesima disposizione di legge con argomentazioni identiche o analoghe. Pertanto, i relativi giudizi di legittimità costituzionale vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

5.- Gli interventi, di cui in narrativa, spiegati, nel giudizio r.o. n. 232 del 2011, dalla Confederazione Cooperative Italiane e dalla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, e nel giudizio r.o. n. 240 del 2011, dalla Confederazione Cooperative Italiane, dalla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, nonché dalla Associazione Generale Cooperative Italiane, sono inammissibili, dovendosi al riguardo confermare le considerazioni esposte nell'ordinanza letta nella pubblica udienza del 26 febbraio 2013.

Invero, premesso che le suddette intervenienti (ad opponendum) non risultano essere parti nei giudizi a quibus, per costante giurisprudenza di questa Corte sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale. L'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con la sentenza n. 272 del 2012; ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con la sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con la sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007).

Nei giudizi, da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in esame, le posizioni sostanziali dedotte in causa concernono profili attinenti a contributi previdenziali richiesti alle società cooperative, ricorrenti in opposizione avverso le relative cartelle esattoriali, e dunque riguardano rapporti tra l'ente previdenziale e le dette società ricorrenti, ma non toccano in modo diretto ed immediato le posizioni soggettive e le prerogative delle associazioni intervenienti.

Sotto altro profilo, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*.

Da quanto esposto consegue l'inammissibilità degli interventi sopra indicati.

6.- La questione di legittimità costituzionale, sollevata in entrambe le ordinanze di rimessione, è inammissibile.

In primo luogo, il ricorrente è incorso in errore nell'individuazione della norma denunciata (cosiddetta aberratio iectus), avendo sottoposto a scrutinio una disposizione non pertinente rispetto all'oggetto delle censure.

Al riguardo, si deve premettere che, come risulta dalle due ordinanze di rimessione, i giudizi a quibus concernono opposizioni a cartelle esattoriali aventi ad oggetto i (maggiori) contributi previdenziali richiesti dall'INPS alle società cooperative opponenti, in relazione a rapporti lavorativi da tali società instaurati con propri soci lavoratori. Nelle due cause di cui alle ordinanze, dunque, sono in discussione i rapporti giuridici previdenziali tra le due cooperative e l'INPS, ancorché l'imponibile contributivo risulti determinato nel quantum con riferimento all'ammontare retributivo spettante ai lavoratori, nel quadro dei rapporti di lavoro correnti tra questi ultimi e le società.

Orbene, l'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008, così dispone: «Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».



A sua volta il richiamato art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore), sotto la rubrica “Trattamento economico del socio lavoratore”, stabilisce quanto segue: «Fermo restando quanto previsto dall’art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

La finalità, perseguita da entrambe le norme, è quella di garantire l’estensione dei minimi di trattamento economico (cosiddetto minimale retributivo) agli appartenenti ad una determinata categoria, assicurando la parità di trattamento tra i datori di lavoro e tra i lavoratori.

Invece, la normativa pertinente alla determinazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali (e, quindi, nel quadro del rapporto previdenziale) si rinviene non già nella norma censurata, ma nell’art. 1, comma 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 1989, n. 389, nonché nell’art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e nell’art. 3, comma 4, del decreto legislativo 6 novembre 2001, n. 423 (Disposizioni in materia di contribuzione previdenziale ed assistenziale per i soci di cooperative, a norma dell’articolo 4, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142).

La prima norma così dispone: «La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all’importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo».

L’art. 2, comma 25, della legge n. 549 del 1995 stabilisce: «L’articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

Infine, l’art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 403 del 2001, con riferimento alla misura della contribuzione previdenziale per i soci lavoratori di cooperative, stabilisce che: «A decorrere dal 1° gennaio 2007, per la determinazione della retribuzione imponibile, ai fini del versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, trova applicazione l’art. 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 338 del 1989».

Come il testuale tenore delle norme ora richiamate pone in luce, i rapporti previdenziali oggetto dei giudizi di cui alle ordinanze di rimessione trovano una disciplina specifica e distinta rispetto a quella dettata dall’art. 7, comma 4, qui censurata.

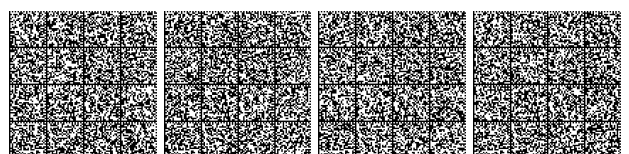
In particolare, l’art. 2, comma 25, della legge n. 549 del 1995 (norma di interpretazione autentica dell’art. 1 del d.l. n. 338 del 1989) detta una regolamentazione parallela a quella recata dall’art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, in questa sede censurata. Tuttavia, gli ambiti di operatività delle due norme sono diversi.

Infatti, la prima norma - nell’individuare la retribuzione imponibile a fini previdenziali o assistenziali, nel caso di pluralità di contratti intervenuti per la medesima categoria - attiene al rapporto previdenziale tra il datore di lavoro (società cooperativa) e l’ente previdenziale, cioè al rapporto oggetto dei giudizi a quibus, mentre il denunciato art. 7, comma 4, concerne il rapporto di lavoro tra società e socio lavoratore, con il relativo profilo retributivo, rapporto che non risulta in discussione nei detti giudizi.

Ne deriva che il Tribunale di Lucca ha sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale una norma non conferente rispetto al thema decidendi demandato al suo esame (*ex plurimis*: sentenze n. 241 del 2012 e n. 47 del 2008; ordinanze n. 180 e n. 120 del 2011 e n. 92 del 2009), soggetto invece alle disposizioni normative dianzi indicate, sulle quali l’eventuale declaratoria d’illegittimità non avrebbe incidenza.

Di qui l’inammissibilità della questione.

Ogni altro profilo rimane assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, sollevata dal Tribunale di Lucca, in funzioni di giudice del lavoro, in riferimento all'articolo 39 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO  
ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso, con ordinanza del Tribunale di Lucca, in funzione di giudice del lavoro, depositata il 14 aprile 2011 (r.o. n. 232 del 2011);

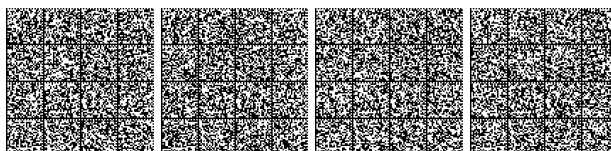
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso, con ordinanza del Tribunale di Lucca, in funzione di giudice del lavoro, depositata il 14 aprile 2011 (r.o. n. 240 del 2011);

Rilevato che nel primo dei detti giudizi (r.o. n. 232 del 2011) sono intervenute la Confederazione Cooperative Italiane e la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;

che nel secondo dei detti giudizi (r.o. n. 240 del 2011) sono intervenute la Confederazione Cooperative Italiane, la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue e l'Associazione Generale Cooperative Italiane, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;

che i soggetti sopra indicati non sono stati parti nei giudizi a quibus;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con la sentenza n. 272 del 2012; ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con la sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con la sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007);



che nei giudizi da cui traggono origine le questioni di costituzionalità in esame, le posizioni sostanziali dedotte in causa concernono profili attinenti ai rapporti previdenziali tra le società cooperative ricorrenti e l'ente previdenziale che non mettono in gioco le prerogative delle Associazioni intervenienti, né toccano in modo diretto e immediato le loro posizioni soggettive;

che, peraltro, l'ammissibilità di interventi ad opera di terzi titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti a detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*;

che, pertanto, gli interventi spiegati nei giudizi di legittimità costituzionale sopra indicati dai soggetti di cui in motivazione devono essere dichiarati inammissibili.

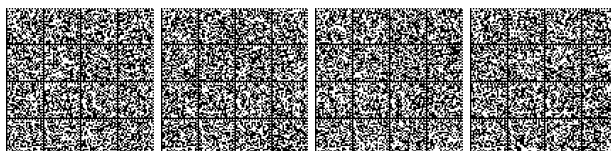
PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibili gli interventi spiegati dai soggetti di cui in motivazione nei giudizi di legittimità costituzionale r.o. n. 232 del 2011 e n. 240 del 2011.*

F.to: Franco GALLO, Presidente

T\_130059





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Sistemazioni idraulico-forestali che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti - Esclusione della verifica di assoggettabilità a VIA - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dai limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 112.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che nel regolamento regionale possono essere individuati gli interventi edilizi in zona sismica che per la loro limitata importanza statica sono esentati da qualsiasi vigilanza e dall'obbligo di preavviso scritto - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dai limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 171.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impianti mobili per il recupero dei rifiuti non pericolosi, provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione, a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni - Previsione della non assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA), salvo le successive campagne sul medesimo sito - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dei limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

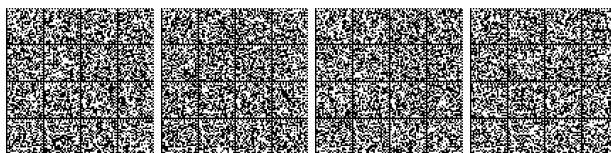
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 175.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

**Miniere cave e torbiere - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Previsione che nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente 10 agosto 2012, n. 161, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'art. 184-bis del d.lgs. n. 152/2006 (che stabilisce le distinzioni tra sottoprodotti e rifiuti), a determinate condizioni stabilite dalla legge censurata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Denunciata eccedenza dei limiti della competenza legislativa regionale fissati dallo Statuto.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26, art. 199.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso la quale è domiciliato per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Trieste, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 26, pubblicata nel



Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 28 dicembre 2012, n. 37, limitatamente agli articoli 112, 171, 175 e 199.

## F A T T O

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26, dell'anno 2012, denominata «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012», ha dettato disposizioni varie.

Limitatamente agli articoli indicati in epigrafe, la legge regionale è costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'8 febbraio 2013, viene impugnata per i seguenti

## M O T I V I

1.1 L'art. 112, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26, del 2012, modifica la legge 23 aprile 2007, n. 9, della stessa Regione, che reca «Norme in materia di risorse forestali», inserendo all'art. 5, relativo alla «Semplificazione dei procedimenti», il comma 2-*bis* del seguente tenore:

«Ai sensi dell'art. 6, comma 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono escluse dalla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 9-*bis* della legge regionale 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'art. 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti».

Tale disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto eccede dalla competenza legislativa riconosciuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in base agli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale, approvato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e detta disposizioni difformi dalla normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per la quale lo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, ha competenza legislativa esclusiva.

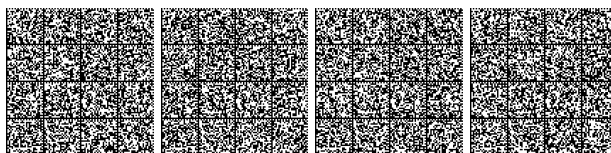
1.2. Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, come è noto, detta le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, all'art. 6, comma 9, prevede che le regioni e le province autonome possano adottare, per determinate tipologie progettuali o aree predeterminate, misure più restrittive di quelle previste nell'allegato IV, alla Parte seconda del testo legislativo. Il secondo periodo, dello stesso comma 9, dispone poi che: «Con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV, qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato V, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità.»

A sua volta, il sopra richiamato allegato IV, al punto 7, relativo ai «Progetti di infrastrutture», lettera o), prevede la classe di interventi: «Opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti, canalizzazione e interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque, compresi quelli di estrazione di materiali litoidi dal demanio fluviale e lacuale», senza fissazione di alcuna soglia dimensionale.

La normativa statale, quindi, con il richiamato allegato IV alla parte seconda, del decreto legislativo n. 152/2006, specifica i progetti sottoposti alla modifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome.

La stessa normativa, nel comma 9, dell'art. 6, prevede che le autonomie, con riferimento ai progetti soprari-chiamati, possono determinare criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità purché: riguardino specifiche categorie progettuali o particolari situazioni ambientali o territoriali; si fondino sui criteri e su gli elementi specificati nell'allegato V, alla stessa parte seconda, del decreto legislativo n. 152/2006; non ricadono, neppure parzialmente, in aree naturali protette.

1.3. La norma che si censura si pone in contrasto con le disposizioni che si sono richiamate.



Ed infatti, il legislatore regionale ha escluso dalla verifica di assoggettabilità un'intera classe di progetti senza indicare la specificità degli stessi o la particolarità delle situazioni ambientali e territoriali in cui gli stessi dovranno essere realizzati.

Il legislatore regionale, inoltre, ha ommesso qualsiasi riferimento alle caratteristiche ed alla localizzazione dei progetti nonché alle caratteristiche dell'impatto potenziale, che sono i criteri espressamente richiamati nell'allegato V, alla parte seconda, del decreto legislativo n. 152/2006, per determinare l'esclusione dalla verifica di assoggettabilità.

Lo stesso legislatore, infine, ha escluso dalla verifica tutti i progetti ricadenti sullo intero territorio regionale senza prevedere alcuna salvaguardia per le aree naturali protette, come espressamente prescritto dal richiamato comma 9, dell'art. 6, del decreto legislativo n. 152/2006. Da ultimo si rileva che la norma censurata, nel determinare misure e dimensioni delle opere esenti, pone franchigie con riferimento ad una classe di interventi per la quale il legislatore statale, come risulta dal punto 7, lettera o), del richiamato allegato IV, non ha previsto alcuna soglia dimensionale ai fini della verifica di assoggettabilità.

1.4. L'art. 112, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26/2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto eccede dalla competenza legislativa regionale, come fissata nello Statuto di autonomia, e viola l'art. 117, comma 2, della Costituzione.

2.1. L'art. 171, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26, del 2012, modifica la legge regionale 11 agosto 2009, n. 16, che reca «Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio», inserendo al terzo comma, dell'art. 3, relativo alle «Competenze della Regione», la lettera *c-bis*), del seguente tenore: «gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001».

Tale disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto eccede dalla competenza legislativa riconosciuta alla Regione dall'art. 5, dello Statuto, e detta disposizioni difformi dalla normativa nazionale in materia di protezione civile, in violazione quindi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

2.2. Il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, contiene i principi fondamentali e generali per la disciplina della attività edilizia.

In particolare, l'art. 65, dispone che le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico. La stessa norma prevede poi che il direttore dei lavori, a struttura ultimata, depositi presso lo sportello unico una relazione attestante l'adempimento degli obblighi assunti e l'esito delle prove di carico nonché di quelle sui materiali.

L'art. 93, del medesimo testo normativo, impone che chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni o sopraelevazioni nelle zone sismiche, sia tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, allegando il progetto.

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16, del 2009, a sua volta, al terzo comma, dell'art. 3, demanda ad un regolamento regionale di definirne: gli edifici e le opere di rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile; le modalità di presentazione dei progetti delle opere da realizzare, ai fini della prescritta autorizzazione; gli interventi che, assolvendo una funzione di limitata importanza statica, pur non essendo soggetti ad autorizzazione, sono comunque sottoposti all'obbligo del preavviso scritto e del deposito del progetto.

2.3. La norma che si censura, introducendo al terzo comma del soprarichiamato art. 3, della legge regionale n. 16/2009, la lettera *c-bis*), demanda ora al solo regolamento regionale la individuazione di quegli interventi che sono esentati da qualsivoglia adempimento e che, quindi, non soggiacciono neanche all'obbligo di preavviso scritto. Interventi pertanto, che pur ricadendo in zona sismica, non sono soggetti ad alcuna vigilanza.

Ciò premesso, si rileva che l'obbligo di preavviso scritto costituisce la soglia minima per consentire la vigilanza sugli interventi edilizi in zona sismica e la previsione della sua esenzione costituisce violazione di un principio fondamentale dell'ordinamento in materia di protezione civile.

A ciò si deve aggiungere che la categoria «interventi di limitata importanza statica» non è contemplata dalla normativa statale di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, e dalla normativa di riferimento (decreto ministeriale 14 gennaio 2008). Anche sotto tale profilo, pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con i principi fondamentali e generali contenuti nella legislazione statale.

Si rileva, infine, che la Regione Friuli-Venezia Giulia, che nella materia «protezione civile» è titolare di potestà legislativa concorrente, non può rimettere ad un regolamento la individuazione di interventi da realizzare senza alcuna autorizzazione o comunicazione preventiva.

2.4. L'art. 171, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26/2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto eccede dalla competenza legislativa regionale, come fissata nello Statuto di autonomia, e viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.



3.1. L'art. 175, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26, del 2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto modifica la legge regionale 7 settembre 1990, n. 43, che reca l'«Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale», inserendo all'art. 5-bis, relativo alle «Esclusioni», altri tre commi. In particolare, il comma 1-*quinquies* prevede che: «Ai sensi dell'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 152/2006 sono esclusi dalla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 9-bis gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 9-bis».

Tale disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto eccede la competenza legislativa riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia in base agli articoli 4 e 5, dello Statuto regionale, e detta disposizioni difformi dalla normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per la quale lo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, ha competenza legislativa esclusiva.

3.2. Come è noto, ai sensi del diritto Comunitario, quale precisato anche in alcune pronunce della Corte di Giustizia (causa C-486/04 e C255/05), la nozione di smaltimento di rifiuti «... deve essere intesa in senso lato come comprensione dell'insieme delle operazioni che portano o allo smaltimento dei rifiuti, nel senso stretto del termine, o al loro recupero». (Sentenza «Massafra». Causa C-486/04 - par. 44).

Come si è precisato nell'analisi dei profili di illegittimità costituzionale dell'art. 112, della legge regionale n. 26, del 2012, (punto 1, che precede), il decreto legislativo n. 152/2006, nell'allegato IV, alla parte seconda, specifica i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome.

Lo stesso testo normativo, al comma 9, dell'art. 6, prevede che le autonomie, con riferimento ai progetti soprari-chiamati, possano determinare criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità purché ricorrano i presupposti, che sono stati fissati dal legislatore e che sono stati richiamati al punto 1.2, che precede.

3.3. La norma che si censura si pone in contrasto con le disposizioni della legislazione nazionale che si sono richiamate.

Ed infatti, il legislatore nazionale ha ritenuto che non potessero essere esclusi dalla verifica di assoggettabilità classi di progetti, quali quelli disciplinati dalla Regione con la norma che si censura, facendo riferimento alla «durata» della campagna di smaltimento. L'elemento temporale, infatti, non costituisce in alcun caso una soglia dimensionale alla cui stregua valutare l'obbligatorietà o meno della verifica di assoggettabilità e la «durata» limitata di una campagna è del tutto irrilevante ai fini della valutazione degli effetti sull'ambiente e sull'ecosistema.

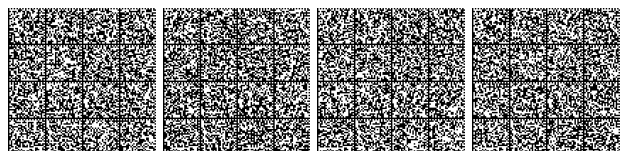
Già sotto tale profilo la norma si pone in evidente contrasto con i principi della normativa statale.

A ciò deve aggiungersi che, anche in questo caso, il legislatore regionale ha escluso dalla verifica di assoggettabilità classi di progetti senza indicare la specificità degli stessi né la particolarità delle situazioni ambientali o territoriali in cui gli stessi potranno essere realizzati. Parimenti, risulta omesso qualsivoglia riferimento ai criteri previsti dall'allegato V, alla parte seconda, del decreto legislativo n. 152/2006, sulla cui base può essere determinata la esclusione della verifica di assoggettabilità.

Anche in questo caso, inoltre, come in quello disciplinato dall'art. 112, della legge regionale che si censura, il legislatore del Friuli-Venezia Giulia ha escluso tutti i progetti ricadenti sull'intero territorio regionale senza prevedere alcuna salvaguardia per le aree naturali protette, come espressamente prescritto dall'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 152/2006.

3.4. L'art. 175, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26/2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto eccede dalla competenza legislativa regionale, come fissata nello Statuto di autonomia, e viola l'art. 117, comma 2, della Costituzione.

4.1. L'art. 199, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26, del 2012, integra la legge regionale 18 agosto 1986, n. 35, che reca la «Disciplina delle attività estrattive», inserendo dopo l'art. 18-bis, l'art. 18-ter, che, al comma 1, dispone: «Nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in relazione a quanto disposto dall'art. 266, comma 7, del decreto legislativo n. 152/2006, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi prove-



nienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'art. 184-bis del decreto legislativo n. 152/2006 se il produttore dimostra:

a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo;

b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superate le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo n. 152/2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione;

c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre di materie prime;

d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere di cui all'allegato 3 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 161/2012.»

La disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto eccede dalla competenza legislativa riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia in base agli articoli 4 e 5, dello Statuto speciale, e detta disposizioni difformi dalla normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per la quale lo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, ha competenza legislativa esclusiva.

4.2. L'art. 184-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 152, del 2006, precisa le condizioni generali alla cui stregua una sostanza o un oggetto possa essere qualificato un sottoprodotto e non un rifiuto. Il secondo comma della disposizione aggiunge, che, sulla base di determinate condizioni, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze od oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

Il successivo art. 266, al comma 7, prevede, poi, che venga adottata una disciplina per la semplificazione amministrativa della procedura relativa ai materiali, incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti dai cantieri di piccole dimensioni.

Sulla materia è intervenuto di recente il legislatore statale con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevedendo, all'art. 49, che l'utilizzo delle terre e rocce da scavo è regolamentato con decreto interministeriale. In attuazione di quest'ultima disposizione, è stato adottato il decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161, che detta il «Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo».

4.3. La norma che si censura si pone in contrasto con le disposizioni che si sono richiamate.

Si rileva, innanzitutto, che il legislatore regionale, con la norma censurata, ha inteso disciplinare il regime dei materiali di scavo provenienti da piccoli cantieri, nelle more dell'adozione della disciplina nazionale. Egli ha legiferato, pertanto, in una materia, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che è riservata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

A ciò deve aggiungersi che la Regione Friuli-Venezia Giulia, con la disposizione censurata, ha introdotto una soglia dimensionale che non soddisfa i criteri dettati dal decreto ministeriale n. 161, del 2012, che stabilisce le condizioni da rispettare affinché il materiale da scavo sia considerato sottoprodotto e non rifiuto. Il decreto, infatti, non prevede alcuna dimensione quantitativa degli scavi né introduce alcuna soglia con riferimento al volume della produzione di materiali.

Così facendo, la legislazione regionale viene a porsi quale deroga alla legislazione nazionale in una materia in cui essa non può intervenire neppure in via sussidiaria e cedevole, essendo la stessa riservata alla competenza esclusiva statale.

Al riguardo, non possono non richiamarsi le chiare enunciazioni di codesta Ecc.ma Corte, contenute nella sentenza n. 249/2009.

4.4. L'art. 199, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26/2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto eccede dalla competenza legislativa regionale, fissata nello Statuto di autonomia, e viola l'art. 117, comma 2, della Costituzione.



P. Q. M.

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso;*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 112, 171, 175 e 199, della legge 28 dicembre 2012, n. 26, della Regione Friuli-Venezia Giulia.*

*Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:*

*1) Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione dell'8 febbraio 2013 e della relazione allegata al verbale;*

*2) Copia della impugnata legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26/2012.*

Roma, 22 febbraio 2013

*L'Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI*

13C00099

N. 32

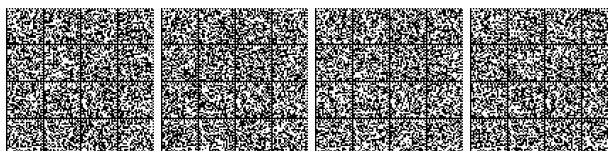
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2013  
(della regione Friuli-Venezia Giulia)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni già svolte dalla medesima Regione con il ricorso n. 159/12 - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, disposta su base meramente potestativa - Deroga unilaterale all'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010, già recepito dalla legge di stabilità 2011, che ha definito i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica - Violazione delle disposizioni statutarie che definiscono la finanza della Regione ricorrente - Inosservanza delle procedure d'intesa previste per la revisione e le modifiche dello Statuto e delle norme d'attuazione - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Costituzione, artt. 3 e 116, primo comma; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 152 e 156.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Modificazione delle misure in materia sanitaria previste dall'art. 15, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Richiamo alle argomentazioni già svolte dalla medesima Regione con il ricorso n. 159/12 - Denunciata violazione dell'autonomia della Regione nell'organizzazione e gestione del servizio sanitario - Interferenza con la destinazione dei tributi erariali statutariamente spettanti alla ricorrente - Alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio dell'accordo.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49 e 63, commi primo e quinto; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 154.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le disposizioni censurate siano immediatamente applicabili alla Regione, alle sue ASL e agli enti locali del suo territorio - Denunciata imposizione di norme di dettaglio immediatamente precettive nella materia di coordinamento della finanza pubblica di competenza concorrente - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dell'autonomia organizzativa regionale - Violazione della competenza regionale in materia di finanza locale - Contrasto con il principio dell'accordo in materia finanziaria.**

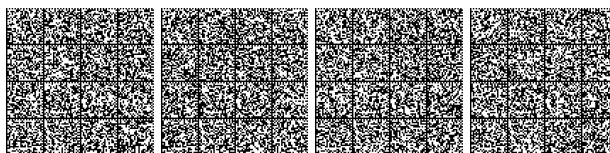
- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, titolo IV, art. 4, n. 1-bis; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014, di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dal contenimento di spesa - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le previsioni censurate siano immediatamente applicabili alla Regione e agli enti locali del suo territorio - Denunciata imposizione di norme di dettaglio immediatamente precettive - Imposizione unilaterale ai bilanci della Regione e degli enti locali di un ulteriore contributo - Contrasto con le norme statutarie e con la legge di stabilità del 2011 che regola i modi in cui la Regione ricorrente concorre agli obiettivi di finanza pubblica - Violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria, dell'autonomia regionale di spesa, dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della competenza regionale in materia di finanza locale - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143 e 146.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 4, n. 1-bis, 5 e 49; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Destinazione - Istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, del Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili ad uso produttivo - Conferma per gli anni 2013 e 2014 dell'obbligo (previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2001) delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di assicurare il recupero al bilancio statale del maggiore gettito stimato dei Comuni ricadenti nel proprio territorio, mediante accantonamento di pari importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Modificabilità degli importi a seguito della verifica del gettito dell'imposta riscontrato per il 2012 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (in via cautelativa con riguardo alla questione sul Fondo di solidarietà) - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dello Statuto speciale e delle norme di attuazione - Violazione del principio di neutralità finanziaria e del principio di parità di trattamento tra Regioni e tra Comuni delle diverse Regioni - Contrasto con il principio dell'accordo tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, in particolare, lett. b), f), h) e i).
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-bis, 49, 51, comma secondo, e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo - Modificabilità degli importi a seguito della verifica del gettito dell'imposta riscontrato per 2012 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata avocazione allo Stato di risorse riscosse a titolo di tributo erariale, corrispondenti a tributi spettanti alla Regione o agli enti locali - Contrasto con il principio consensuale nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni speciali - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio della certezza del diritto.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, in particolare, lett. *f*) e *i*).
- Costituzione, artt. 3 e 97; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 49, n. 1, e 51, comma secondo; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, art. 4, primo comma; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Sovrargettito percepito dai Comuni in relazione all'aliquota di base dell'imposta municipale propria (IMU) - Conferma per gli anni 2013 e 2014 dell'obbligo (previsto dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011) per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e Bolzano di riversarlo per conto dei Comuni siti nei rispettivi territori, mediante accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione dello Statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con il principio consensuale nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni speciali.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, lett. *h*).
- Costituzione, artt. 3 e 119, commi primo, secondo e quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 49, 63 e 65; d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8, art. 6, comma 2; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 159.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Verifica del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2012 con la utilizzazione anche dei dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni e raccolti dall'IFEL nell'ambito dei propri compiti istituzionali sulla base di una metodologia concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata rideterminazione ex post delle modalità di calcolo del maggior gettito IMU, modificate rispetto a quelle previste dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge n. 201 del 2011 - Violazione del principio di certezza e dell'autonomia finanziaria degli enti locali e della Regione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 383.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato contrasto con l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010, già recepito dalla legge di stabilità 2011, che ha definito i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica - Violazione del principio di ragionevolezza - Compressione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni regionali e risorse.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454 e 456.
- Costituzione, artt. 3 e 119; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48, 63, comma quinto, e 65; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che gli enti locali situati sul territorio regionale siano assoggettati all'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 e, in caso di mancato accordo, alle disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della competenza regionale in materia di finanza locale - Contrasto con le disposizioni della legge di stabilità 2011 che attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali - Contrasto con la clausola di salvaguardia di cui al comma 458 dell'art. 1 della legge impugnata.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 457.





- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 1-*bis*, 51 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, art. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 154 e 155.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che tali enti concorrono al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse - Incidenza sulle norme di attuazione statutarie.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Costituzione, art. 119, comma quarto; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 65.

Ricorso della regione Friuli-Venezia Giulia (codice fiscale 80014930327; partita IVA 00526040324), in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 261 del 20 febbraio 2013 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della regione, in piazza Colonna n. 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118; comma 132; commi 138, 141, 142, 143, 146; commi 380 e 383; commi 454, 456, 457, 459 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2012, supplemento ordinario n. 212/L, per violazione:

- della statuto speciale adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963;
- degli articoli 3, 97, 116, 117, 118, 119 e 134 della Costituzione;
- delle norme di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965, decreto legislativo n. 9/1997);
- della legge n. 220/2010;
- del principio dell'accordo in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

#### FATTO E DIRITTO

##### *Premessa.*

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013).

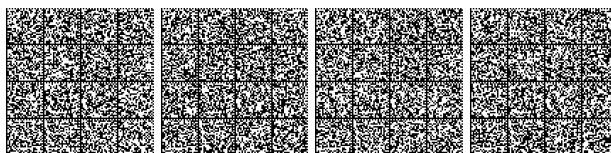
Tale legge, conformemente alla sua natura, ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, e trattare invece direttamente delle singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

Alcune delle disposizioni qui impugnate sono certamente destinate ad applicarsi alla regione Friuli-Venezia Giulia, o in quanto si riferiscono alle regioni a statuto speciale in generale, o addirittura espressamente indicano come specifico destinatario la ricorrente regione.

In altri casi l'intenzione del legislatore di riferire le discipline contestate alla ricorrente regione non è certa, ed anzi è possibile intenderle nel senso che esse non si applichino ad essa. Infatti, la legge n. 228/2012 contiene all'art. 1, comma 554, una clausola di salvaguardia così formulata: «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

La ricorrente regione ritiene che tale clausola debba essere intesa nel senso di un generale rinvio al meccanismo delle norme di attuazione — quale meccanismo generale previsto dagli statuti speciali — e ad eventuali meccanismi differenziati previsti dalle stesse norme di attuazione per specifici ambiti.



Tuttavia, né la particolare formulazione della clausola (con l'assegnazione alle stesse regioni speciali e province autonome di un compito attuativo), né il contenuto delle singole disposizioni impugnate consentono di escludere che esse intendano applicarsi — sia pure indirettamente — anche in questa regione. Ciò giustifica la loro contestazione con il presente ricorso; qualora, invece, si dovesse condividere che il comma 554 escluda l'applicabilità delle norme impugnate nelle regioni speciali, senza porre per il futuro vincoli di contenuto alle norme di attuazione dello statuto, le ragioni di doglianza verrebbero meno in relazione a tutte le disposizioni che non si riferiscono espressamente né alle regioni speciali né in particolare alla regione Friuli-Venezia Giulia.

La regione desidera comunque premettere alla esposizione dei singoli motivi di ricorso che — se anche alcune delle impugnate disposizioni non fossero ad essa riferibili — la continua e progressiva sottrazione di risorse al suo bilancio ed alle sue capacità di spesa, operata con le diverse manovre con ritmo sempre accelerato, ha ormai raggiunto e superato il livello di guardia, il livello oltre il quale è a rischio il finanziamento delle funzioni di base.

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118.*

Il comma 118 modifica l'art. 16, comma 3, quarto periodo del decreto-legge n. 95/2012. L'art. 16, comma 3, stabilisce ora che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015» (primo periodo). Inoltre, si prevede che, fino «all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza» Stato-regioni «e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno» (secondo periodo, modificato dall'art. 1, comma 469, legge n. 228/2012); ma, in caso di mancato accordo, «l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (terzo periodo, modificato dall'art. 1, comma 469, legge n. 228/2012).

Ancora, si prevede inoltre che, fino «all'emanazione delle norme di attuazione ..., gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure» (quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 118, legge n. 228/2012).

Dunque, la norma impugnata aumenta di 500 milioni annui gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni speciali e, in sostanza, anche la misura del concorso delle stesse regioni alla finanza pubblica, previsto dal primo periodo dell'art. 16, comma 3.

Questa regione ha già impugnato l'art. 16, comma 3, decreto-legge n. 95/2012 con il ricorso n. 159/2012. Per l'art. 1, comma 118, si possono dunque richiamare le argomentazioni svolte in quella sede:

«Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle regioni speciali, che si aggiunge a quelle previste dall'art. 14, decreto-legge n. 78/2010, dall'art. 20, comma 5, decreto-legge n. 98/2011, dall'art. 1, comma 8, decreto-legge n. 138/2011 (come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011) e dall'art. 28, comma 3, decreto-legge n. 201/2011.

Come le precedenti, essa è disposta su base meramente potestativa, come se le norme statutarie che definiscono la finanza della regione Friuli-Venezia Giulia non avessero alcun valore, o fossero liberamente disponibili da parte del legislatore statale.

Infatti, la sottrazione di risorse qui contestata non ha alcuna base statutaria. Al contrario, le disposizioni dello statuto, a partire dal fondamentale art. 49, sono rivolte ad assicurare alla regione le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa. La ricorrente regione ha potuto far valere con successo la garanzia di cui all'art. 49, ad esempio, nella controversia definita con la sentenza n. 74/2009.

Inoltre, lo Stato ha già definito (con la legge n. 220/2010) i modi in cui la regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'accordo di Roma del 29 ottobre 2010: si rinvia, su ciò, al punto 2.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: vedasi le sentenze nn. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010. L'«obbligo generale di partecipazione di tutte le regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale,



all'azione di risanamento della finanza pubblica" — puntualizza la Corte con la sentenza n. 82/2007 — "deve essere contemperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto 'patto di stabilità' (sentenza n. 353 del 2004)".

Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, ha trovato fino ad ora varie concretizzazioni. È sufficiente richiamare qui, per la sua portata sistematica, l'art. 27, legge n. 42/2009, che rimette alle norme di attuazione statutaria la attuazione dei principi del c.d. federalismo fiscale (tra i quali vi è il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari europei), tenendo "conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri ...". Le stesse misure particolari dei ricordati commi 152 e 156 dell'art. 1, legge n. 220/2010, specificamente concernenti l'apporto della regione Friuli-Venezia Giulia al risanamento delle finanze pubbliche, sono state oggetto di confronto e discussione tra Governo e regione.

Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate. L'art. 16, comma 3, deroga unilateralmente all'accordo di Roma del 2010, fra l'altro penalizzando irragionevolmente quelle regioni speciali che nel 2009 e nel 2010 avevano già concordato il loro contributo al risanamento finanziario, privandosi di notevoli risorse, rispetto a quelle che non hanno mai assunto simili impegni.

Le risorse spettanti alla regione non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato, mentre la regione stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dalla legge n. 220/2010. Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Di fronte a tale violazioni dei parametri costituzionali, non varrebbe certo obiettare che tutte le autonomie territoriali — regioni speciali comprese — sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei (sentenza n. 82/2007); che la attribuzione di quote fisse di tributi erariali può condurre ad un incremento delle risorse regionali, in funzione di manovre tributarie statali, senza che vi sia necessità — da parte della regione — di nuove risorse per nuove funzioni, o per un migliore assolvimento di compiti precedenti (ma le entrate potrebbero anche diminuire, per l'andamento negativo del ciclo economico ...); che lo stesso art. 49 statuto, nel momento in cui riconosce alla regione autonomia finanziaria, aggiunge subito che essa si svolge (si deve svolgere) "in armonia con i principi della solidarietà nazionale".

Infatti, la considerazione di tali valori deve essa stessa manifestarsi mediante strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento.

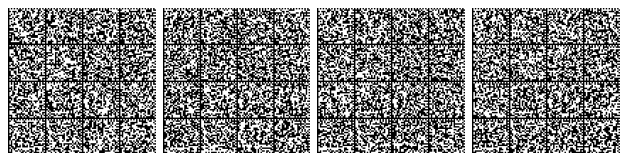
Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria — radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sentenza n. 75/1967) — consentono di eccettuare dalla attribuzione alla regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime, a termini dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114. Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla corretta destinazione di tali risorse in base alla citata disposizione: il che nel caso presente non avviene.

Inoltre, le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (art. 49 compreso) possono sempre essere modificate (come varie volte è già accaduto) senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della regione (art. 63, comma 5, statuto).

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello statuto. In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 49 statuto, e in una sottrazione delle risorse disponibili per la regione. La riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e regioni speciali in materia finanziaria (vedasi le sentenze sopra citate).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 49 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 63 statuto, e non in sede di attuazione. Inoltre, l'art. 16, comma 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio.

In definitiva, come detto, l'art. 16, comma 3, viola l'art. 63, comma 5, statuto (che richiede il coinvolgimento della regione per la modifica delle norme del titolo IV dello statuto) e l'art. 65 statuto, perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.



Ancora, l'art. 16, comma 3, viola l'art. 49 statuto, perché diminuisce l'importo spettante alla regione a titolo di compartecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria. Infine, per le ragioni già viste, è violato il principio di leale collaborazione.

È vero che la sentenza n. 193/2012 ha fatto salvi l'art. 20, commi 4 e 5, decreto-legge n. 98/2011 e l'art. 1, comma 8, decreto-legge n. 138/2011 (dichiarando illegittimo solo il carattere non temporaneo dei tagli) ma è arrivata a tale conclusione semplicemente richiamando la sentenza n. 148/2012 (che aveva respinto la questione di costituzionalità dell'art. 14, commi 1 e 2, decreto-legge n. 78/2010 sollevata da una regione ordinaria), senza — dunque — esaminare la peculiare situazione, sopra descritta, della regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, l'art. 16, comma 3, si traduce in concreto sia in una diminuzione della capacità di spesa della regione (come chiarisce del resto il comma 4 dello stesso articolo) che in una correlativa diminuzione delle entrate statutarie ad essa spettanti. Diversamente è accaduto per l'art. 14, decreto-legge n. 78/2010 e per l'art. 20, decreto-legge n. 98/2011 e l'art. 1, decreto-legge n. 138/2011, che hanno determinato unicamente limiti alla capacità di spesa regionale, ferma restando ogni prerogativa d'entrata.

È poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo l'art. 16, comma 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento (“in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE”). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nell'art. 1, comma 132, legge n. 220/2010 per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Da ultimo, e ferme restando le censure fino ad ora esposte, la disposizione di cui al comma 3 è autonomamente altresì illegittima nella parte in cui dispone un concorso che “a decorrere dall'anno 2015” si protrae a tempo indeterminato.

In effetti, anche nei casi in cui codesta Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di speciali contribuzioni verso lo Stato, è pur sempre rimasto fermo che tali contribuzioni si correlano a situazioni temporalmente definite, e non possono divenire il regime permanente dei rapporti finanziari (vedasi in particolare sentenza n. 193/2012). Di qui la palese illegittimità anche in relazione a questo specifico profilo.

La mancanza di base statutaria del contributo richiesto alla regione è base sufficiente per la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Per tuziorismo, la ricorrente regione fa valere in subordine anche le seguenti considerazioni.

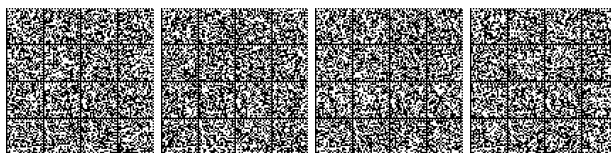
Violato è in primo luogo l'art. 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia, che non possono non riguardare — data la formulazione della disposizione — anche la autonomia finanziaria (sentenza n. 82/2007).

L'art. 16, comma 3, lede la disposizione in quanto riserva alle regioni speciali — e, per quanto interessa qui, alla regione Friuli-Venezia Giulia — un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le regioni ordinarie (vedasi l'entità dei tagli di cui all'art. 16, comma 2, e all'art. 16, comma 3).

L'irragionevolezza del trattamento peggiore si apprezza considerando che queste differenziazioni operano in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le regioni ordinarie, mentre è aumentato il concorso specifico della regione Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo e dal patto di stabilità interno. Si rammenta qui il comma 152 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010), secondo cui “nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione. Con le modalità previste dagli articoli 10 e 65 dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato e la regione definiscono le funzioni da attribuire”.

Il trattamento gravoso riservato alle autonomie speciali, e tra esse alla ricorrente regione, non può essere giustificato sulla base della considerazione della relativa maggiore ampiezza — rispetto alle regioni ordinarie — delle risorse ad esse riservate. Tale maggiore ampiezza infatti è il frutto delle valutazioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, e non può essere alterata se non seguendo le vie costituzionalmente prescritte: le quali, del resto, esistono.

È poi da evidenziare che, anche se la autonomia finanziaria, intesa come disponibilità di risorse sufficienti ad esercitare le proprie attribuzioni costituzionali e come effettiva capacità di spesa, va valutata nel complesso, e che “contenimenti” transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali (secondo quanto risulta ad esempio, in ordine ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, dalla sentenza n. 284/2009), tuttavia, se non si vuole privare l'art. 119



Cost. e, per il Friuli-Venezia Giulia, l'art. 48 statuto, della capacità di fungere da parametri di costituzionalità, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi (gli unici contro i quali — ex art. 127 Cost. — la regione può reagire, ed entro termini tassativi) possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, l'insieme dei quali si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

Nel caso, la regione si trova nella condizione di affermare che l'ulteriore “taglio” di risorse, in una con le riduzioni della legge n. 220/2010, determina la incostituzionalità dell'art. 16, comma 3, anche in quanto impone riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell'art. 119 Cost. (vedasi soprattutto il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui al comma 4: “Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”) e dell'art. 48 statuto.

Le misure di stabilizzazione finanziaria che non siano quantificate in stretta relazione ai fabbisogni di spesa della regione, anche a fronte della variabilità del gettito ad essa attribuito, pregiudicano la possibilità che la stessa sia in grado di finanziare il complesso delle proprie funzioni e, in particolare, riesca ad assicurare sul proprio territorio la soddisfazione dei livelli base delle prestazioni inerenti a diritti fondamentali della persona demandati alla sua cura.

A parere della regione, tale vizio rileva già sul piano astratto, per il solo fatto che lo Stato omette ogni tipo di valutazione nel merito del fabbisogno di spesa.

Secondo la regione, al contrario, tale indagine costituirebbe il necessario presupposto per operare contenimenti finanziari anche di natura temporanea nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, dovendo questi essere espressi sulla quota di risorse che eccedono il livello di fabbisogno di spesa considerato incompressibile.

Diversamente accade agli enti finanziati con trasferimenti statali, là dove lo Stato compie una valutazione di adeguatezza all'atto del trasferimento delle risorse ovvero della quantificazione dell'aliquota di spettanza.

La quantificazione del livello di fabbisogno strettamente necessario, in tale contesto, non costituirebbe a ben vedere parte del tema di prova richiesto alla regione che ricorre contro il provvedimento di contenimento, bensì un presupposto strutturale del contenimento stesso che condiziona esplicitamente la legittimità della misura.

Non sono, dunque, legittime misure di contenimento che riducono la capacità di spesa della regione e la sua autonomia di entrata, senza alcuna considerazione dei livelli di spesa minimi da finanziare.

È da sottolineare che dal 2011 al 2014 la contrazione della spesa imposta alla regione è aumentata del 422,9% e quella di entrata del 388,9%. Nel 2014 la regione avrà circa il 17,69% in meno di risorse disponibili per impegni di spesa rispetto a quelle su cui poteva contare nel 2010.

Anche letto alla luce dell'art. 3 della Costituzione, l'incremento annuo e il valore assoluto dei tagli imposti alla regione è del tutto irragionevole».

Per le stesse ragioni è illegittimo l'art. 1, comma 118.

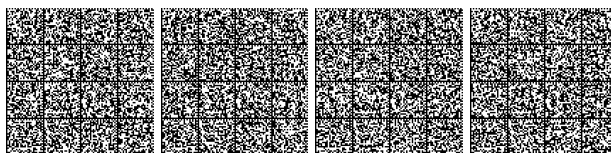
## 2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132.*

Premesso che l'art. 1, comma 131, della legge n. 228/2012 modifica le misure in materia sanitaria già previste dall'art. 15, comma 13, decreto-legge n. 95/2012, determinando «una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi», il comma 132 stabilisce che, «in funzione delle disposizioni recate dal comma 131 e dal presente comma, il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, come rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ... è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014». Stabilisce altresì che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della regione siciliana, «assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e che, inoltre, fino «all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

Dunque, il comma 132 regola il concorso delle regioni speciali alla riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento. L'art. 15, comma 22, decreto-legge n. 95/2012 già aveva ridotto il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e aveva regolato il concorso delle regioni speciali con una disciplina (contenuta negli ultimi due periodi del comma 22) uguale a quella di cui all'art. 1, comma 132, legge n. 228/2012, che già è stata impugnata dalla ricorrente regione con il ricorso n. 159/2012.

Data l'identità della disposizione, anche la nuova disciplina risulta illegittima per le medesime ragioni svolte nel già citato ricorso n. 159/2012, che si possono qui richiamare. Vanno premesse, però, alcune considerazioni generali.

Lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia attribuisce alla regione potestà legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, n. 16), e la corrispondente potestà amministrativa (art. 8



statuto). A tali norme è stata data attuazione con il decreto del Presidente della Repubblica n. 869/1966 e con gli articoli 8 e 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975.

La competenza della regione in materia di sanità si è ampliata a seguito della riforma del titolo V, in quanto ad essa si estende la competenza di cui all'art. 117, comma 3, Cost., che, secondo codesta Corte, è «assai più ampia» di quella prevista dallo statuto (sentenze nn. 240/2007, 162/2007 e 181/2006).

Tuttavia, l'autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia in campo sanitario ha ormai da più di 15 anni una caratteristica che la differenzia radicalmente dalla condizione delle regioni ordinarie.

Infatti, in relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso della regione Friuli-Venezia Giulia al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, si deve rammentare che «a decorrere dal 1997 sono soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della regione Friuli-Venezia Giulia che provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio» (art. 1, comma 144, legge n. 662/1996). Lo Stato, dunque, non può limitare direttamente una voce di spesa delle ASL del Friuli-Venezia Giulia, dato che il finanziamento di queste è a carico del bilancio regionale (si veda la sentenza n. 341/09, punto 6: lo Stato non ha «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla provincia autonoma di Trento» (alla cui situazione, sotto questo profilo, corrisponde quella della ricorrente regione; vedasi anche sentenza n. 133/2010, punto 3).

Del resto, questa specifica disposizione in tema di finanziamento del servizio sanitario è parte del più ampio sistema dell'autonomia finanziaria regionale.

In attuazione di un accordo stipulato tra regione e Stato, la legge n. 220/2010 ha statuito che, «per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale ... concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131» (comma 132).

In base al comma 152, «a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; c) ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione».

Il comma 154 dispone quanto segue: «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente. Le disposizioni previste dal presente comma si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci».

In base al comma 155, «a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, l'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è costruito considerando complesso delle spese filiali, al netto delle concessioni di crediti, valutate prendendo a riferimento le corrispondenti spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente. L'obiettivo è determinato tenendo conto distintamente dell'andamento tendenziale della spesa sanitaria regionale, in coerenza con quello nazionale. In attuazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, in merito agli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio. Qualora la regione non provveda ad individuare le predette modalità entro il 31 maggio, si applicano le disposizioni previste a livello nazionale. Salvo quanto previsto dal periodo precedente, le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato».

Infine, in base al comma 156, «la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia garantisce un effetto positivo sull'indebitamento netto, ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione vigente, ... di 150 milioni di euro nel 2011, di 200 milioni di euro nel 2012, di 250 milioni di euro nel 2013, di 300 milioni di euro nel 2014, di 350 milioni di euro nel 2015, di 340 milioni di euro nel 2016, di 350 milioni di euro annui dal 2017 al 2030 e di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2031».



Da tali norme risulta che lo Stato — nel quadro dei vincoli finanziari che esso concorda con la regione (vedasi l'art. 1, comma 132, legge n. 220/2010) — deve lasciare a questa il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e dei propri enti strumentali.

Né varrebbe replicare che anche le regioni speciali devono concorrere al risanamento della finanza pubblica. Infatti, lo Stato ha già definito — con le norme appena citate, che hanno recepito l'accordo di Roma del 29 ottobre 2010 — i modi in cui la regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica.

Può essere anche utile ricordare che codesta stessa Corte costituzionale ha pronunciato sentenze recenti nelle quali ha stabilito che altre regioni ad autonomia speciale non sono soggette ai vincoli finanziari posti da atti legislativi statali, sulla base di norme ed argomenti che ben si adattano anche alla situazione della regione Friuli-Venezia Giulia.

Così le sentenze nn. 215/2012, 151/2012 e 173/2012, hanno stabilito che i vincoli di cui al decreto-legge n. 78/2010 non si applicano alla regione Valle d'Aosta dopo la già citata legge n. 220/2010, dato che essa concorre all'assolvimento degli obblighi finanziari nei modi previsti dalla stessa legge n. 220/2010. Nella decisione ha assunto particolare rilievo l'art. 1, comma 132, legge n. 220/2010 (secondo cui «per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131»), che vale sia per la Valle d'Aosta sia per il Friuli-Venezia Giulia.

Ed il comma 136, poi, dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 132, 133 e 134, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria».

Tenuto conto della speciale autonomia finanziaria della regione, sia nel settore sanitario che in generale, la legge ordinaria dello Stato non può limitare le spese regionali in campo sanitario. Poiché, come sopra esposto, la regione Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento del Servizio sanitario nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ne deriva che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Inoltre, le limitazioni sarebbero incongrue anche se commisurate alla generale autonomia finanziaria regionale, quale definita dalle disposizioni sopra illustrate e dal principio dell'accordo, che domina il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010): da tali norme e principi risulta che lo Stato deve concordare con la regione gli obiettivi relativi ai saldi di finanza pubblica, mentre spetta alla regione il potere di coordinamento finanziario sulle proprie ASL.

In definitiva, è illegittima l'assimilazione della regione Friuli-Venezia Giulia alle regioni ordinarie, dato che essa finanzia con proprie risorse il Servizio sanitario nazionale ed è dotata di uno speciale regime per quel che riguarda il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, regime che prevede espressamente, tra l'altro, il potere della regione di raggiungere gli obiettivi concordati con lo Stato «attraverso il sistema regionale integrato» (art. 1, comma 154, legge n. 220/2010), cioè anche attraverso le ASL.

Premesso ciò, valgono anche avverso l'art. 1, comma 132, della legge n. 228/2012 le seguenti argomentazioni, già svolte nel ricorso n. 159/2012 contro l'art. 15, comma 22, decreto-legge n. 95/2012:

«Dunque, nella disciplina così stabilita le norme di razionalizzazione della spesa contenute nell'art. 15 costituiscono la premessa di un minor fabbisogno e di un minore "correlato finanziamento", cioè di una minore dimensione del Fondo sanitario nazionale: che poi si traduce, ovviamente, in un minor trasferimento di risorse dallo Stato alle regioni che partecipano di tale fondo.

Sin qui il meccanismo è logico.

Non si può dire ugualmente della applicazione delle disposizioni sopra descritte alle autonomie speciali nelle quali la sanità è a carico della regione stessa: come accade appunto per la regione Friuli-Venezia Giulia.

In esse non esiste un separato finanziamento per il servizio sanitario, che è invece finanziato con il bilancio generale. La regione, che finanzia in proprio il servizio, rivendica — come esposto ai punti precedenti — di non essere soggetta alle forzose riduzioni dei livelli delle prestazioni sopra descritti. Ma ove tali riduzioni si verificassero — e con esse un minore livello di spesa — si tratterebbe pur sempre di una minore incidenza della spesa sanitaria sull'autonomo bilancio complessivo della regione, come definito dalle entrate che lo statuto attribuisce ad essa e dalle spese necessarie o opportune.

Nel meccanismo ideato dalle norme qui contestate, invece, la violazione dell'autonomia della regione nella organizzazione e gestione del servizio sanitario, con la forzosa riduzione dei suoi livelli, si traduce addirittura in una forzosa



acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto di autonomia garantisce alla regione Friuli-Venezia Giulia. Tale, e non altro, è infatti il significato del passaggio di risorse da tali autonomie speciali allo Stato. La lesione si raddoppia: alla violazione dell'autonomia nelle funzioni si somma l'illegittima sottrazione di risorse. È dunque costituzionalmente illegittimo — per diretta violazione dell'art. 49 dello statuto e del principio di leale collaborazione — il principio stesso di tale acquisizione. Infatti l'art. 49 statuto, attribuisce alla regione quote del gettito di determinate entrate tributarie dello Stato, percepite nel rispettivo territorio, affinché queste vengano spese nell'esercizio delle funzioni e competenze costituzionali della regione stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento. In pratica, il comma 22 determina unilateralmente un contributo straordinario permanente, a carico della regione, al risanamento della finanza pubblica statale.

È opportuno ricordare che la sentenza n. 133/2010 ha annullato, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 22, comma 3, decreto-legge n. 78/2009, nella parte in cui si applicava alla Valle d'Aosta e alle province autonome, in quanto "l'art. 22, commi 2 e 3, incide ... in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria di entrambe le ricorrenti, imponendo loro di riversare nel bilancio dello Stato le somme ricavate dalle economie sulla spesa farmaceutica. La specialità dell'autonomia finanziaria delle stesse ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda".

In effetti, le norme del comma 22 alterano unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regione Friuli-Venezia Giulia, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti (anche su ciò vedasi sopra) e l'art. 63, commi 1 e 5, dello statuto, che regolano la procedura di revisione dello statuto e la particolare procedura di modifica delle norme finanziarie di esso.

Inoltre, lo Stato ha già definito (con la legge n. 220/2010) i modi in cui la regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'accordo di Roma del 29 ottobre 2010: si rinvia, su ciò, al punto precedente. [...]

Il quomodo del concorso è definito nei modi previsti dal quarto e quinto periodo: il quarto periodo effettua un rinvio alle norme di attuazione dello statuto, mentre il quinto prevede che, fino all'emanazione di esse, lo Stato trattenga ogni anno, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dallo statuto, l'importo del concorso della regione Friuli-Venezia Giulia alla riduzione della spesa sanitaria.

Ora, il rinvio alle norme di attuazione (quarto periodo) è comunque illegittimo, in quanto la norma in questione determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio e contrasta con l'art. 65 statuto.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 49 statuto, dato che le somme da esso garantite alla regione vengono indebitamente ridotte.

Sono dunque lesivi e costituzionalmente illegittimi sia il principio stesso del trasferimento di risorse regionali allo Stato, sia le modalità applicative, nei termini sopra esposti».

*3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i nuovi commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del decreto-legge n. 98/2011.*

L'art. 1, comma 138, aggiunge diversi commi nell'art. 12, decreto-legge n. 98/2011, tra i quali rilevano qui i commi 1-ter e 1-quater.

Il comma 1-ter dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente».

Tale norma, qualora fosse ritenuta applicabile a questa regione, alle sue ASL e agli enti locali del suo territorio, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali regionali sotto diversi profili. In primo luogo, si tratta di una norma che interviene nella materia del coordinamento della finanza pubblica ma non ha carattere di principio fondamentale, in quanto è una norma dettagliata, direttamente applicabile, che limita una voce puntuale di spesa e pone un vincolo non temporaneo. Essa, dunque, viola l'autonomia finanziaria della regione (titolo IV dello statuto e decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965) e l'art. 117, comma 3, Cost. (se ritenuto più favorevole), che prevede la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Essa viola anche l'autonomia organizzativa della regione (art. 4, n. 1, statuto, o art. 117, comma 4, Cost., se ritenuto più favorevole) e la competenza regionale in materia di finanza locale, risultante dall'art. 4, n. 1-bis statuto, e dall'art. 9, decreto legislativo n. 9/1997, in base al quale «spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordi-





namento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali»; inoltre, «la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3».

Inoltre, la norma in questione viola la legge n. 220/2010 ed il già citato principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto la legge n. 220/2010, adottata sulla base di un accordo tra Stato e regione Friuli-Venezia Giulia, regola in modo esaustivo le modalità di concorso della regione al risanamento della finanza pubblica e le procedure di definizione del patto di stabilità interno, e attribuisce poteri di coordinamento della finanza pubblica alla regione in relazione alle ASL e agli enti locali, che costituiscono il «sistema regionale integrato» (art. 1, comma 154 e 155: vedasi il punto 2; è da ricordare che ricordato che questa regione non partecipa alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale).

Anche di recente, codesta ecc.ma Corte ha ribadito che il coordinamento della finanza pubblica per le regioni speciali è stato assegnato alla competenza delle norme di attuazione dall'art. 27, commi 1 e 3, legge n. 42/2009 (vedasi sentenze nn. 193/2012 e 118/2012). In particolare, dalla sentenza n. 193/2012 risulta che l'art. 27, legge n. 42/2009 «possiede una portata generale ed esclude — ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva — che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti». La sentenza n. 118/2012 ha confermato che «l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata».

Ancora, il vincolo a far attestare la congruità del prezzo dall'Agenzia del demanio, «previo rimborso delle spese» viola sia l'autonomia amministrativa che l'autonomia finanziaria regionale. Quanto alla prima, le scelte dell'amministrazione regionale o dell'ente regionale sarebbero condizionate da un organo statale, realizzando così una forma di controllo di merito anomala e non prevista né dallo statuto né dalla Costituzione.

Quanto all'autonomia finanziaria, risulta evidentemente incongruo che il legislatore statale obblighi la regione a corrispondere un rimborso per una prestazione che essa sarebbe costretta a richiedere, pur avendo gli uffici regionali piena competenza e capacità in materia, in quanto titolari della competenza, tra l'altro, in materia di espropriazioni.

Il nuovo art. 12, comma 1-*quater*, decreto-legge n. 98/2011 statuisce che «per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT [...], non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. [...]».

Anche tale norma, qualora fosse applicabile alla regione e agli enti locali del suo territorio, sarebbe illegittima per le medesime ragioni illustrate con riferimento all'art. 12, comma 1-*ter*, poiché anch'essa è una norma dettagliata di coordinamento della finanza pubblica, direttamente applicabile.

#### 4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 141, 142, 143 e 146.*

L'art. 1, comma 141, legge n. 228/2012 stabilisce quanto segue:

«ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...] non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'Ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti».

Il comma 142, dal canto suo, dispone che «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 sono versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Il presente comma non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

In base al comma 143, «ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2014, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 141 non possono acquistare autovetture né possono stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Le relative procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012 sono revocate».



Il comma 144 precisa che «le disposizioni dei commi da 141 a 143 non si applicano per gli acquisti effettuati per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza».

Il comma 145 dispone che «per le regioni l'applicazione dei commi da 141 a 144 costituisce condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174».

Infine, il comma 146 stabilisce che «le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti».

I commi 141, 143 e 146 sono norme dettagliate di coordinamento finanziario, che limitano voci ultra-minute di spesa (acquisto di mobili e arredi, compravendite e contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture, consulenze in materia informatica). Si tratta di norme direttamente applicabili e, nel caso del comma 146, non temporanee (mentre i commi 141 e 143 fissano un limite temporale). Dunque, qualora tali norme fossero ritenute applicabili alla regione e agli enti locali del suo territorio (nonostante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 554), esse sarebbero illegittime per le ragioni sopra illustrate con riferimento al comma 138, che si intendono qui richiamate.

Quanto al comma 142, esso «non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali» e, quindi, si può ritenere che, a maggior ragione, esso non dovrebbe applicarsi alla regione Friuli-Venezia Giulia e agli enti locali del suo territorio (tenendo conto anche del comma 554). Esso dovrebbe intendersi dunque nel senso che — essendo le regioni speciali già tutelate dalla clausola di salvaguardia — non vi era bisogno per esse di specificare la non applicazione.

Nel caso in cui, invece, esso sia inteso come rivolto anche a questa regione e agli enti locali situati nel suo territorio, si dovrebbe censurare l'obbligo di versare «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 ... ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato», in quanto esso si tradurrebbe in un ulteriore contributo a carico dei bilanci della regione e degli enti locali. La previsione di tale contributo da parte della regione violerebbe, da un lato, l'art. 49 statuto, in quanto parte delle risorse affluite alla regione in base a tale norma statutaria sarebbe unilateralmente avocata dal legislatore statale; dall'altro la succitata legge n. 220/2010, che regola in modo compiuto i modi in cui la regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica, ed il principio dell'accordo in materia finanziaria (su questi profili si può rinviare anche agli argomenti illustrati nei punti 1 e 2 del presente ricorso). Inoltre, sarebbe violata l'autonomia regionale di spesa in quanto il comma 142 verrebbe ad impedire alla regione di utilizzare liberamente le risorse frutto dei risparmi per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore (articoli 4 e 5 statuto, e art. 117, commi 3 e 4, Cost.).

In relazione agli enti locali, la previsione del contributo violerebbe l'autonomia finanziaria degli enti locali e la competenza della regione in materia di finanza locale (vedasi l'art. 4, n. 1-bis, dello statuto e l'art. 9, decreto legislativo n. 9/1997), perché le risorse risparmiate, che erano affluite agli enti locali dalla regione, non tornerebbero alla regione o non sarebbero spese nell'ambito della propria autonomia dagli enti locali ma dovrebbero essere versate al bilancio statale. Ciò rappresenta anche violazione del principio di ragionevolezza, con evidente ripercussione di tale vizio sulla competenza regionale, dato che si verte in materia regionale e si tratta di risorse regionali.

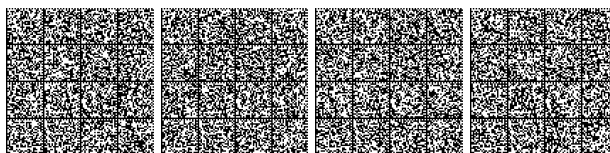
Inoltre, il comma 142 violerebbe l'art. 1, commi 154 e 155, legge n. 220/2010, che attribuiscono alla regione poteri di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli enti locali e sono norme definite di comune accordo, sulla base del principio consensuale che — nell'ambito del quadro statutario — domina i rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali.

##### 5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380.*

A) Premessa. La disciplina dell'IMU e la sottrazione delle risorse al sistema locale. Illegittimità costituzionale delle lettere b), f), h) e i).

Il comma 380 detta diverse norme «al fine di assicurare la spettanza ai comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, [...] per gli anni 2013 e 2014». Si tratta, in altre parole, della disciplina e soprattutto della destinazione dell'IMU.

Convorrà ricordare che l'art. 13, decreto-legge n. 201/2011 ha regolato l'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria, stabilendo (comma 1) che l'istituzione di tale imposta «è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto



legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono», e che conseguentemente, «l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015».

Il riferimento a «tutti i comuni del territorio nazionale» ha indotto a ritenere che l'art. 13 intenda applicarsi anche nella regione Friuli-Venezia Giulia, ed in relazione alla relativa disciplina questa regione ha introdotto il ricorso n. 50/2012 tuttora pendente. Quanto al contenuto della disciplina, l'art. 8, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011, richiamato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011 ora citato, stabilisce che l'imposta municipale propria istituita dallo stesso articolo «sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili».

Dunque, l'IMU sostituisce — oltre all'ICI, già destinata ai comuni — imposte destinate alla regione: o per sei decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 49 statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati e l'ICI: va infatti ricordato che, in base all'art. 51, comma 2, statuto, «il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato». Del resto, la regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli articoli 4, n. 1-bis, 51 e 54 statuto, e 9 decreto legislativo n. 9/1997.

Ora, se lo Stato si fosse limitato a rinunciare, in favore della finanza comunale, a determinati tributi, non vi sarebbe nulla da eccepire. Ma se, come avviene nel vigente disegno normativo dell'IMU, il reddito dell'imposta «municipale» viene assegnato allo Stato, ne risulta una violazione dello statuto, che determina un complessivo impoverimento del sistema locale: dietro la «municipalizzazione», infatti, vi è sempre l'imposta erariale, soltanto che il suo gettito viene sottratto alla regione, con evidente sostanziale violazione degli articoli 49 e 51 dello statuto.

Ciò è avvenuto con le disposizioni dell'art. 13, decreto-legge n. 201/2011 (che perciò, come detto, è stato impugnato da questa regione) e accade ora con le disposizioni dell'art. 1, comma 380, del quale tocca ora esaminare il contenuto specifico.

La lettera *a*) — che non è qui impugnata — sopprime «la riserva allo Stato di cui al comma 11 del citato art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011». Il comma 11 riservava «allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze ..., l'aliquota di base».

La lettera *b*) istituisce, «nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale che è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014». È stabilito che in caso «di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è comunque emanato entro i quindici giorni successivi». L'ammontare iniziale «del predetto Fondo è pari, per l'anno 2013, a 4.717,9 milioni di euro e, per l'anno 2014, a 4.145,9 milioni di euro». Corrispondentemente, «nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni».

Dal comma 382 risulta che il dispone che il Fondo di solidarietà comunale è ripartito tra i comuni delle regioni a statuto ordinario e i comuni della regione Siciliana e della regione Sardegna.

La lettera *f*) riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento».

La lettera *h*) abroga l'art. 13, comma 11, decreto-legge n. 201/2011 e l'art. 2, commi 3 e 7, decreto-legge n. 23/2011; inoltre, precisa che «per gli anni 2013 e 2014 non operano i commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 del medesimo art. 2» e che «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano».

Infine, la lettera *i*) stabilisce che «gli importi relativi alle lettere *a*), *c*), *e*) ed *f*) possono essere modificati a seguito della verifica del gettito dell'imposta municipale propria riscontrato per il 2012, da effettuarsi ai sensi del comma 3 dell'art. 5 dell'accordo del 1° marzo 2012 presso la Conferenza Stato, città e autonomie locali».

Così descritti i contenuti dell'art. 1, comma 380, occorre ora esaminare in quali parti essi incidano sull'autonomia finanziaria.

Non è chiaro se riguardi il territorio di questa regione il «Fondo di solidarietà comunale» alimentato «con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni», di cui alla lettera *b*). Infatti, dato che dal comma 382



risulta che esso viene ripartito «ai comuni delle regioni a statuto ordinario ed ai comuni della regione Siciliana e della regione Sardegna», si deve supporre, che esso non sia alimentato con l'imposta spettante ai comuni delle regioni escluse dal riparto, tra le quali la regione Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, il succitato comma 380, lettera *b*), non stabilisce espressamente ciò: perciò, esso deve venire qui impugnato in via cautelativa, per il caso in cui la disposizione dovesse intendersi nel senso che anche i comuni trentini debbano contribuire al Fondo di solidarietà comunale.

Riguarda invece sicuramente la regione Friuli-Venezia Giulia ed i suoi comuni la disposizione di cui alla lettera *f*), che riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento». Ad avviso della regione, tale riserva è illegittima per le ragioni che di seguito si esporranno. Poiché gli importi di cui (tra l'altro) alla lettera *f*) possono essere modificati ai sensi della lettera *i*), anche questa è impugnata.

Inoltre, secondo la lettera *h*) «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano».

Si tratta della disposizione secondo la quale lo Stato si appropria di tutto il maggior gettito, cioè ogni importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni della regione Friuli-Venezia Giulia in base alle norme previgenti: e lo fa acquisendo tali fondi dalla regione. Infatti, il comma 17, terzo periodo, dispone — in relazione alle autonomie speciali competenti in materia di finanza locale — che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio». Ed il quarto periodo precisa che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo». Il quinto periodo, infine, prevede che «l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro». E sembra da ritenere che — al di là dell'oscuro riferimento alla «riduzione del recupero» — i numeri indicati rappresentino la quantificazione del «recupero» a carico delle autonomie speciali.

Tale disposizione è già stata contestata con il ricorso n. 50/2012, e per le corrispondenti ragioni deve essere impugnata anche con il presente ricorso.

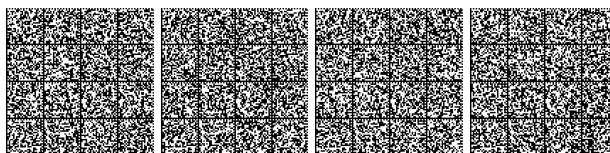
In sintesi, del comma 380 sono qui impugnati: la lettera *b*) in via cautelativa; la lettera *f*) e — in quanto collegata ad essa — la lettera *i*); la lettera *h*), in quanto confermativa del regime del comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011.

Tutte le norme impugnate determinano una attribuzione allo Stato — o in via diretta attraverso la riserva di cui alla lettera *f*), o in via indiretta attraverso i meccanismi del Fondo di solidarietà di cui alla lettera *b*), qualora non si accolga l'interpretazione sopra prospettata — di risorse devolute al sistema finanziario locale. Nel caso del Fondo di solidarietà, le risorse «tornano» ai comuni, ma non a quelli del Friuli-Venezia Giulia, per cui resta fermo che la lettera *b*) — se intesa in senso lesivo — determinerebbe una sottrazione di risorse che spettano al sistema regionale in base allo statuto e alle norme di attuazione. Inoltre, ove il Fondo di solidarietà fosse alimentato dalle risorse dei comuni del Friuli-Venezia Giulia, sarebbe illegittima l'omissione della partecipazione della regione all'accordo sulla dimensione della contribuzione, in quanto lesiva sia dell'autonomia finanziaria regionale sia della competenza istituzionale in materia di finanza locale; e sarebbe illegittimo altresì il meccanismo che prevede che in caso di mancato accordo il decreto sia emanato nei quindici giorni successivi, senza alcun meccanismo di composizione del dissenso, dato che ciò rende il raggiungimento dell'accordo meramente potestativo da parte dello Stato, come è stato sancito anche da codesta Corte costituzionale con le sentenze nn. 121/2010 e 179/2012.

Infine, come visto, la lettera *h*) tiene ferma l'applicazione dell'art. 13, comma 17, decreto-legge n. 201/2011 in questa regione.

In relazione alla regione Friuli-Venezia Giulia, dunque, la nuova disciplina conserva le caratteristiche e il contenuto sostanziale della precedente, già impugnata. Lo Stato ha provveduto a ristrutturare le imposte «immobiliari» e a rideterminare le basi imponibili, ma — nel periodo 2013-2014 — i maggiori incassi derivanti da questa operazione sono interamente destinati allo Stato, il quale in parte li riceve direttamente dai contribuenti in base alla riserva di cui al comma 380, lettera *f*), in parte li riceve dalla regione con i meccanismi di «recupero» o «accantonamento» di cui all'art. 13, comma 17, decreto-legge n. 201/2011, e in parte dai comuni (per il Fondo di solidarietà di cui alla lettera *b*), ove questa risultasse applicabile).

Come già accennato, l'IMU sostituisce — oltre all'ICI, già destinata ai comuni — imposte destinate alla regione in base allo statuto: o per sei decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 49 statuto) o interamente, come le addizionali regionale e comunale relative ai redditi fondiari degli immobili non locati e l'ICI (dopo la modifica dell'art. 51 statuto, operata dalla legge n. 220/2010): va infatti ricordato che, in base all'art. 51,



comma 2, statuto, gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato». Del resto, la regione è competente in materia di finanza locale, ai sensi degli articoli 4, n. 1-bis, 51 e 54 statuto, («Allo scopo di adeguare le finanze delle province e dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della regione») e 9, decreto legislativo n. 9/1997 («Spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali. La regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3»).

In questi termini, attraverso una nominalistica comunalizzazione dei tributi immobiliari si realizza il transito delle corrispondenti risorse dal bilancio regionale al bilancio statale, per effetto delle norme di cui alle lettere *b*), *f*) e *h*). La regione, che prima «integrava» la finanza locale avvalendosi delle predette risorse, ora ne è priva ma dovrà comunque far fronte alle necessità finanziarie dei comuni, in base alle norme appena citate, e dovrebbe contestualmente versare allo Stato proprie risorse in misura corrispondente alle maggiori entrate dei comuni, o comunque in misura corrispondente a quella a priori determinata dall'art. 13, comma 17, decreto-legge n. 201/2011.

Anche volendo prescindere dalla destinazione alla regione anche dei tributi comunali propri (dopo la modifica dell'art. 51 statuto, operata dalla legge n. 220/2010), in un sistema nel quale la regione ha la responsabilità complessiva della finanza locale, la sottrazione ai comuni delle risorse derivanti dalle imposte ad essi destinate costituisce contemporaneamente una lesione dell'autonomia finanziaria regionale: in questi termini, la devoluzione di parte dell'IMU allo Stato viola lo statuto (articoli 4, n. 1-bis, 51 e 54) e l'art. 9, decreto legislativo n. 9/1997 anche in relazione alle risorse sostitutive dell'ICI, cioè dell'imposta che affluiva ai comuni.

Dunque, le lettere *b*), *f*) e *h*) (e la collegata lettera *i*) violano gli articoli 4, n. 1-bis, 49, 51, comma 2, 54 statuto, e l'art. 9, decreto legislativo n. 9/1997 in quanto attribuiscono allo Stato risorse che spettano alla regione (per sei decimi, come l'Irpef relativa ai redditi fondiari degli immobili non locati — art. 49 statuto — o interamente, come le addizionali provinciale e comunale relative ai redditi fondiari: art. 51, comma 2, statuto) o che rappresentano una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni sulla responsabilità regionale in materia (art. 54 statuto, e art. 9, decreto legislativo n. 9/1997).

Inoltre, la lettera *f*) e la lettera *h*) violano anche l'art. 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e l'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 8/1997, perché riservano allo Stato parte del gettito IMU in assenza dei presupposti previsti dalle succitate norme di attuazione (su ciò vedasi *amplius infra*, punto *B*).

Ancora, le norme impugnate violano il principio di «neutralità finanziaria» (riconosciuto dallo stesso legislatore statale all'art. 1, comma 159, legge n. 220/2010, cui deve attribuirsi valore interpretativo dello statuto: «Qualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall'art. 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l'ordinamento finanziario della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo»), in quanto esse regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

La lettera *h*) e la lettera *h*) violano poi il principio di parità di trattamento tra regioni e tra comuni delle diverse regioni (art. 3 Cost.), perché solo i comuni del Friuli-Venezia Giulia (e di altre due regioni speciali) non beneficiano del Fondo di solidarietà (lettera *b*) e solo il maggior gettito ad essi destinato viene avocato allo Stato (lettera *h*): la regione è legittimata ad invocare tale parametro dato che la discriminazione colpisce essa ed i comuni della cui finanza è responsabile.

Infine, tutte le norme impugnate violano il principio dell'accordo che regola i rapporti fra Stato e regioni speciali in materia finanziaria (Corte costituzionale, sentenze nn. 133/2010, 74/2009, 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000). In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte avente valore di legge ordinaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia.

*B) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lettera *f*) e lettera *i*).*

Come sopra esposto, il comma 380, lettera *f*) riserva «allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria ..., derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato art. 13». In base al comma 380, lettera *g*), «i comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo del citato art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D». Dunque, l'IMU derivante dagli immobili produttivi è versata direttamente allo Stato, che regola anche la possibilità dei comuni di aumentare l'aliquota. L'art. 49 dello statuto speciale dispone che «spettano alla regione le seguenti quote



fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche». L'art. 51, comma 2, come già visto, stabilisce che «il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio».

Dunque, alla regione spettano i 6/10 dell'Irpef e le addizionali Irpef (regionale e comunali). L'art. 13, decreto-legge n. 201/2011 sostituisce l'IMU a tali imposte (per la quota fondiaria) ma l'operazione si rivela elusiva, fittizia, perché il comma 380, lettera *f*) in parte riporta le somme in questione allo Stato. Non basta, però, un semplice cambio di «etichetta» del tributo per eludere il sistema statutario. La lettera viola gli articoli 49, n. 1, e 51, comma 2, perché avoca allo Stato risorse riscosse a titolo di tributo erariale e che sostanzialmente corrispondono a tributi spettanti alla regione (pro quota o interamente).

Qualora, invece, si volesse valorizzare lo *status* di tributo locale dell'IMU, allora la lettera *f*) violerebbe l'art. 51, comma 2, là dove dispone che «il gettito relativo a tributi propri ... che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio». L'IMU è un tributo attribuito agli enti locali ma la lettera *f*) riserva parte del gettito allo Stato, in contrasto con l'art. 51, comma 2, statuto.

Né varrebbe replicare che, in base all'art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965, a certe condizioni è ammessa la riserva all'erario del «gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione».

Tali condizioni, infatti, non ricorrono nella norma di cui alla lettera *f*).

Infatti, i requisiti sono: *a*) la destinazione per legge «alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»; *b*) la delimitazione temporale del gettito; *c*) la contabilizzazione distinta nel bilancio statale e la quantificabilità.

Ora, ad avviso della regione ricorrente risulta evidente che è assente il primo requisito sopra indicato, in quanto la lettera *f*) non destina le maggiori entrate a «nuove specifiche spese»: nel caso in questione, infatti, né si tratta di «spese», né le situazioni alle quali si vuole far fronte sono «nuove» né «specifiche» (vedasi sul punto la sentenza n. 182/2010). Non può essere dubbio che i requisiti posti dall'art. 4, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965, sono requisiti essenziali, il cui rispetto non può essere legittimamente pretermesso.

Escluso che la lettera *f*) possa trovare fondamento nell'art. 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965, è anche da escludere che esso possa ricondursi all'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 8/1997, in base al quale, «nelle more del completamento del processo di trasferimento e di delega di funzioni dallo Stato alla regione, qualora la quota delle spese relative all'esercizio delle funzioni delegate eventualmente a carico della regione ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera *b*) [decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965], fosse insufficiente al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, una quota del previsto incremento del gettito tributario spettante alla regione — ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzioni di gettito — derivante dalle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, non considerati ai fini della determinazione dell'accordo relativo all'esercizio finanziario precedente, può essere destinata al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica previsti dai predetti provvedimenti, tenuto conto altresì delle spese a carico della regione per funzioni trasferite in data successiva al 1° gennaio 1997».

Ad avviso della ricorrente regione questa norma non è applicabile alla disciplina qui contestata, in quanto essa non ha portata generale ma opera in relazione allo specifico accordo annuale, tra Governo e regione, che determinava «l'eventuale quota che rimane a carico del bilancio della regione — per l'esercizio oggetto dell'accordo — delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla medesima, in relazione alle manovre correttive di finanza pubblica previste dalla legge finanziaria e dai relativi provvedimenti collegati, nonché dagli altri provvedimenti legislativi aventi le medesime finalità, da determinarsi nei limiti del previsto incremento del gettito tributario derivante dalle manovre medesime, ad esclusione in ogni caso degli incrementi derivanti dall'evoluzione tendenziale ed al netto delle eventuali previsioni di riduzione del gettito» (art. 4, comma 2, lettera *b*), decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965).

In ogni modo, anche qualora la disposizione di cui all'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 8/1997 fosse ritenuta applicabile, la lettera *f*) non vi corrisponderebbe per l'unilateralità della riserva (essendo chiaro che l'art. 6, comma 2, presuppone l'accordo: vedasi anche l'art. 6, comma 3). Dunque, nella denegata ipotesi dell'applicabilità dell'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 8/1997, lo Stato avrebbe pur sempre dovuto cercare l'accordo con la regione, non potendo unilateralmente alterare le regole statutarie. La lettera *f*), dunque, violerebbe pur sempre il principio di leale collaborazione e, in particolare, il principio consensuale che domina le relazioni finanziarie fra lo Stato e le regioni speciali (vedasi le sentenze nn. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 74/2009 e 133/2010).



In effetti, è chiaramente illegittimo che lo Stato, con una fonte primaria unilateralmente adottata, alteri in modo così rilevante l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regione, laddove il principio consensuale è da tempo riconosciuto in questa materia. Inoltre, ed in subordine alla totale illegittimità della riserva allo Stato, la lettera *f*) sarebbe comunque illegittima nella parte in cui individua la quota statale con riferimento ad una particolare categoria di immobili, cioè agli immobili «produttivi» (gruppo catastale *D*), determinando forti sperequazioni tra comuni a seconda della tipologia di immobili in essi presente, né vi è alcuna plausibile ragione per una simile differenziazione. Ciò rappresenta violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e produce gravi effetti negativi sui bilanci di taluni comuni, specie di medio-piccole dimensioni, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.); a tali effetti non rimedia il Fondo di solidarietà, dai quali i comuni del Friuli-Venezia Giulia sono esclusi, con ovvia necessità di intervento perequativo della regione. La regione è legittimata a far valere tali parametri perché la norma rientra in materia regionale (finanza locale).

La lettera *i*), secondo la quale gli importi relativi alle lettere *a*), *c*), *e*) ed *f*) possono essere modificati a seguito della verifica del gettito dell'imposta municipale propria riscontrato per il 2012, da effettuarsi ai sensi del comma 3 dell'art. 5 dell'accordo del 1° marzo 2012 presso la Conferenza Stato, città e autonomie locali», è del tutto incomprensibile in relazione alle lettere *a*) ed *e*), le quali si limitano a sopprimere riserve o fondi.

Qui interessa comunque quanto essa dispone in collegamento con la lettera *f*): così disponendo, infatti, essa rende del tutto incerto il contenuto della disposizione, con violazione del principio della certezza del diritto (che questa regione è legittimata a denunciare dato che la norma rientra in materia regionale). Inoltre l'illegittimità della stessa riserva di cui alla lettera *f*), sopra illustrata, comporta l'illegittimità anche della facoltà di cui alla lettera *i*).

C) Specifica illegittimità costituzionale del comma 380, lettera *h*).

Come visto, il comma 380, lettera *h*), stabilisce che «il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano». L'art. 13, comma 17, terzo periodo prevede che «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e di Balzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio». Il quarto periodo aggiunge che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo». In base al quinto periodo, «l'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro».

Come detto, tali norme sono state impugnate con il ricorso n. 50/2012.

Dunque, lo Stato non solo trattiene direttamente una parte dell'IMU come entrata erariale (in base alla lettera *f*), ma vorrebbe incamerare dalla regione anche tutto l'importo eccedente le entrate che affluivano ai comuni in base alle norme previgenti. Si noti che — come già rilevato con il ricorso n. 50/2012 — il comma 17 è formulato in modo tale da poter essere inteso nel senso che l'importo IMU 2012 non debba essere confrontato con l'importo 2011 dei tributi sostituiti ma solo con l'importo dei tributi sostituiti percepiti dai comuni (cioè, l'ICI 2011). Se così fosse, il taglio delle risorse assumerebbe un carattere del tutto particolare rispetto alla regione Friuli-Venezia Giulia. Infatti, delle tre componenti sostituite dall'IMU (cioè l'Irpef fondiaria, le addizionali regionale e comunali e l'ICI), l'ICI era precedentemente riscossa direttamente dai comuni (anche se destinata alla regione, dopo le modifiche apportate all'art. 51 statuto, dalla legge n. 220/2010), mentre sia le risorse derivanti dall'Irpef fondiaria che quelle derivanti dalle addizionali spettavano alla regione. Ne risulta che — concentrata la fiscalità — il «maggior gettito stimato dei comuni» della regione sarà particolarmente elevato, comprendendo anche il gettito dei tributi che prima costituivano entrate della regione.

Se così fosse, la regione e i suoi enti locali risulterebbero depauperati:

dei sei decimi dell'Irpef sui redditi immobiliari, soppressi;

delle addizionali regionale e comunale precedentemente previste (la seconda era destinata alla regione in luogo dei comuni).

Inoltre, il comma 17 potrebbe essere interpretato anche nel senso che dal gettito precedente sia esclusa la somma che perveniva ai comuni (tramite la regione) ai sensi dell'art. 1, comma 4, decreto-legge n. 98/2008, che aveva previsto un fondo sostitutivo delle entrate comunali relative all'ICI sull'abitazione principale (norma ora abrogata dall'art. 13, comma 14, lettera *a*), del decreto-legge n. 201 del 2011). Se così fosse, ne risulterebbe un ulteriore rilevante depauperamento del sistema regionale. Già questa incertezza delle disposizioni è irragionevole (art. 3 Cost.) e rappresenta una lesione dell'autonomia finanziaria della regione e dei comuni, perché si riflette in incertezza sulle risorse disponibili e in impossibilità di un'adeguata programmazione nelle diverse materie.



Il terzo e quarto periodo del comma 17 violano l'art. 49 statuto, e gli articoli 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 e 6, comma 2, decreto legislativo n. 8/1997, perché pretendono di avocare allo Stato risorse di spettanza regionale, al di fuori dei casi previsti.

Ciò è vero sia nel caso in cui si ritenga che il comma 17 produca l'effetto di avocare allo Stato le risorse che prima spettavano alla regione a titolo di compartecipazione all'Irpef fondiaria (art. 49 statuto,) e di addizionali regionale e comunale (art. 51, comma 2, statuto,), sia nel caso in cui si ritenga che la regione dovrebbe assicurare il recupero allo Stato del maggior gettito con le proprie risorse ordinarie, per cui il comma 17 produce l'effetto di «far tornare» nelle casse statali risorse spettanti alla regione e ad essa affluite in attuazione delle regole finanziarie poste dallo statuto e dalle norme di attuazione (comma 17, terzo periodo).

Ancora, il terzo e quarto periodo del comma 17 violano gli articoli 63 e 65 statuto, proprio perché pretendono di derogare agli articoli 49 e 51 statuto, e al decreto del Presidente della Repubblica n. 114/1965 con una fonte primaria «ordinaria».

L'art. 65 statuto è violato anche perché il comma 17, terzo periodo, pretende di vincolare unilateralmente il contenuto delle norme di attuazione.

\* Inoltre, il comma 17, terzo e quarto periodo, viola l'autonomia finanziaria regionale (assicurata dagli articoli 48 e 49 statuto, e dall'art. 119, commi 1, 2, e 4, Cost.) in quanto produce l'effetto di infliggere un nuovo, rilevante «taglio» di risorse al sistema regionale.

Le norme in questione producono l'effetto di «espropriare» la regione e gli enti locali delle risorse corrispondenti ai 6/10 dell'Irpef fondiaria, alle addizionali regionale e comunali e a quelle che l'art. 1 decreto-legge n. 93/2008 (ora abrogato) attribuiva ai comuni (tramite la regione) per compensare l'esenzione lei sulla prima casa. Si tratta di una quota rilevante di risorse, la cui eliminazione si aggiunge ai tagli già operati con l'art. 14, decreto-legge n. 78/2010, l'art. 20, comma 5, decreto-legge n. 98/2011, l'art. 1, comma 8, decreto-legge n. 138/2011 e l'art. 1, comma 156, primo periodo, della legge n. 220/2010.

Le risorse «avocate» dalle norme qui impugnate (soprattutto quelle compensative dell'ICI sulla prima casa) erano dirette al finanziamento delle «funzioni normali» dei comuni, per cui la loro sottrazione produce gravi squilibri e incide sulla finanza regionale (vedasi l'art. 54 statuto, e l'art. 9 decreto legislativo n. 9/1997). Lo Stato non può revocare quote così rilevanti di risorse senza alcuna compensazione. Il già citato principio di «neutralità finanziaria» (art. 1, comma 159, legge n. 220/2010) è stravolto dalle norme qui impugnate, che regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato.

È anche violato il principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali (vedasi le sentenze nn. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010), perché lo Stato ha proceduto a sovvertire l'assetto della finanza regionale e comunale del tutto unilateralmente, anzi violando le norme (come il succitato principio di neutralità finanziaria) concordate con la regione (l'art. 1, comma 159, legge n. 220/2010 recepisce l'art. 11 del protocollo di intesa Tondo-Tremanti).

Infine, è da sottolineare che le norme impugnate colpiscono essenzialmente le regioni speciali, sia perché solo esse dispongono delle compartecipazioni e delle addizionali locali, sia perché i comuni delle regioni ordinarie non perdono la «compensazione» dell'ICI sulla prima casa (che è confluita nel fondo sperimentale di riequilibrio). Di qui la violazione dell'art. 3 Cost., con ovvie ripercussioni sull'autonomia finanziaria della regione e degli enti locali situati nel suo territorio.

Una menzione separata e specifica richiede l'illegittimità del quarto periodo del comma 17 che prevede lo «accantonamento» delle quote di compartecipazione previste dall'art. 49 statuto.

Va rilevato, infatti, che tale «accantonamento» contrasta anch'esso frontalmente con l'art. 49 dello statuto e con l'intero sistema finanziario della regione da esso istituito. È evidente, infatti, che le risorse che lo statuto prevede come entrate regionali sono così stabilite perché esse vengano utilizzate dalla regione per lo svolgimento delle sue funzioni costituzionali, e non perché esse vengano «accantonate». L'istituto dell'accantonamento non ha nel sistema statutario cittadinanza alcuna.

Inoltre, l'illegittimità del trasferimento previsto determina anche l'illegittimità dell'accantonamento disposto nella prospettiva del trasferimento.

Specifico illegittimità colpisce poi il quinto periodo del comma 17, che stabilisce in un ammontare fisso e determinato l'importo del «recupero», stimandolo a priori con criteri del tutto oscuri. Si tratta di una norma irragionevole, che prevede un importo fisso senza contemplare alcun meccanismo di conguaglio o rimborso in caso di inesattezza. L'irragionevolezza, naturalmente, si riflette sull'autonomia finanziaria della regione, tenuta ad assicurare il «recupero».





Inoltre è violato il già citato principio consensuale in materia di finanza delle regioni speciali, perché la norma avrebbe dovuto prevedere una determinazione concordata dell'importo in questione.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 383.*

Il comma 383 stabilisce che «la verifica del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2012, di cui al comma 6-bis dell'art. 9 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, ... avviene utilizzando anche i dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni e raccolti dall'IFEL nell'ambito dei propri compiti istituzionali sulla base di una metodologia concordata con Ministero dell'economia e delle finanze».

Il richiamato art. 9, comma 6-bis, decreto-legge n. 174/2012 dispone che, «a seguito della verifica del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2012, da effettuare entro il mese di febbraio 2013, si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e i comuni, nell'ambito delle dotazioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali previste a legislazione vigente».

Il comma 383, dunque, ridetermina *ex post* le modalità di calcolo del maggior gettito IMU, che l'art. 13, comma 17, decreto-legge n. 201/2011 riserva allo Stato. Mentre quest'ultima disposizione fa riferimento al «gettito stimato ad aliquota di base», il comma 383 prevede di utilizzare «anche i dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni».

Pur non essendo del tutto chiaro quale risultato differenziale si ottenga, nelle specifiche situazioni, dal mutato merito di calcolo, risulta evidente che — ove esso si traducesse in minori disponibilità rispetto a quelle derivanti dal precedente metodo — ciò si tradurrebbe in una incolpevole ma irrimediabile compromissione del bilancio degli enti interessati. È dunque illegittimo modificare *in peius*, a fine 2012, una regola (quantificazione del gettito in base all'aliquota base) che è stata il principio di riferimento che ha guidato la formazione dei bilanci comunali dello scorso anno. Lo Stato non può modificare a posteriori e unilateralmente regole già prese a riferimento per la programmazione delle politiche locali e già impegnate nella spesa. Facendolo, il comma 383 viola il principio di certezza e l'autonomia finanziaria degli enti locali e, di conseguenza, della regione, competente in materia di finanza locale.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 448.*

Il comma 454 dispone che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ... come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, ... e dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, ...; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 ...; d) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali». Inoltre, il comma 454 stabilisce che «il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna autonomia speciale di cui al presente comma non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza eurocompatibile determinato per il corrispondente esercizio ai sensi del presente comma». A tal fine, «entro il 31 marzo di ogni anno, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze».

Il comma 456 stabilisce che, «in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono determinati sulla base dei dati trasmessi, ai sensi dell'art. 19-bis, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, ... ridotti degli importi previsti dal comma 454».

Dunque, il comma 454 prevede in teoria l'accordo tra la regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico è «determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011» degli importi previsti da alcune leggi. Il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

In questi termini, i commi 454 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 1, comma 155, legge n. 220/2010, che è norma adottata sulla base di un accordo tra Stato e regione Friuli-Venezia Giulia e codifica, in relazione al patto di stabilità, il già citato principio consensuale che domina i rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010), stabilendo che, «a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, l'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è costruito



considerando il complesso delle spese finali, al netto delle concessioni di crediti, valutate prendendo a riferimento le corrispondenti spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente».

È da ricordare che, in base alla sentenza n. 118/2012, «l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, ... e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (*ex plurimis* sentenza n. 353 del 2004)». La Corte ha sottolineato che «nel solco di questo indirizzo normativo l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, ha stabilito che per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze le concrete modalità attuative del patto di stabilità e del concorso alla manovra di finanza pubblica».

Inoltre, la sentenza n. 3/2013 (punto 7.3 del diritto) ha annullato una norma legislativa di questa regione, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto contrastava con una norma della legge n. 220/2010, adottata in recezione del Protocollo d'intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010. È poi da sottolineare che, mentre l'art. 1, comma 155, legge n. 220/2010 considerava come punto di partenza per il patto di stabilità le «spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente», il comma 454 fa riferimento al «complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011», cioè alle spese effettivamente sostenute anziché a quelle sostenibili nei termini dell'accordo. Il tetto di competenza eurocompatibile per il 2013 è pertanto più basso di quasi 600 milioni di euro rispetto al previgente tetto di cassa 2013, il tutto anteriormente all'applicazione delle manovre statali previste per gli anni 2013 e seguenti: il che rende il limite reale ancora inferiore, ed in termini assai rilevanti.

Infatti, per un effetto cumulato delle manovre e della ridefinizione della base di partenza, la regione Friuli-Venezia Giulia si troverà a dover osservare nell'anno 2013 un limite ai propri impegni di spesa di 1,4 miliardi inferiore rispetto al tetto 2011, con un'incidenza percentuale del 23,55%.

L'entità della riduzione comporta il gravissimo rischio, per non dire la certezza, che sia compromesso l'esercizio di funzioni fondamentali esercitate dalla regione e risulti — secondo calcoli oggettivi effettuati dai competenti uffici regionali — insostenibile qualora rapportato alle grandezze rappresentate dai dovuti trasferimenti al sistema sanitario, alle autonomie locali ed alle spese obbligatorie cui far fronte. Tale distorsione è determinata dalla utilizzazione quale base di partenza delle risultanze finali di un esercizio finanziario, scelto in base a criteri non esplicitati e senza tenere in considerazione alcuna le peculiarità che possono aver segnato l'andamento della spesa e non averne permesso il perfezionamento, talora anche per importi rilevanti e magari dipendenti dalla stessa dinamica dei trasferimenti statali. Ciò conduce alla grottesca conclusione che l'essersi mantenuti al di sotto dei tetti di spesa per l'anno 2011 abbia indotto delle conseguenti ben più serie di quelle che avrebbe comportato, nel medesimo esercizio, l'inosservanza del patto per sfioramento dei tetti in questione. Le spese effettivamente sostenute sono spesso condizionate da eventi specificamente ascrivibili all'esercizio di riferimento, che non è congruo possano condizionare l'accordo degli esercizi successivi.

Il comma 454 è dunque irragionevole (con violazione dell'art. 3 Cost.) e viola altresì l'autonomia finanziaria regionale (art. 48 ss. statuto, e art. 119 Cost.) ed il principio di corrispondenza tra funzioni regionali e risorse (art. 119, comma 4, Cost.).

Un ulteriore aspetto di irragionevolezza insito nell'aprioristica applicazione delle risultanze di un esercizio quale base di partenza per l'obiettivo del patto di stabilità è rappresentato dal fatto che la minore spesa può essere stata determinata, anche solo in parte, dalla decisione di avvalersi di una specifica previsione statale (precisamente l'art. 1, comma 138, legge n. 220/2010, secondo il quale «a decorrere dall'anno 2011, le regioni, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza»), che consente alle regioni di abbassare volontariamente i propri obiettivi di spesa, al fine di cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, per un importo definito annualmente e con esclusivo riferimento all'esercizio in corso.

Quindi una riduzione della spesa, autonomamente — e provvisoriamente — determinata da una regione per sopprimere a gravi esigenze di spesa dei propri enti locali, viene fatta propria ed incamerata dallo Stato senza alcuna disamina della *ratio* sottostante e delle conseguenze.

Ancora, le norme sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, perché da un lato prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto. I commi 454 e 456 contraddicono anche il comma 458, in base al quale «l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione». La regione è legittimata a far valere il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché le norme impugnate rientrano in materia regionale (coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria della regione.



Il comma 456, in particolare, ha per effetto la vanificazione della previsione di un'intesa di natura forte con lo Stato, prevedendo che al «mancato accordo» segua la determinazione unilaterale (predefinita dalla legge) degli obiettivi finanziari. Ciò implica violazione del principio di leale collaborazione, che si declina nell'art. 1, comma 155, legge n. 220/2010 e nelle norme che richiedono il consenso della regione per la disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato (articoli 63, comma 5, e 65 statuto speciale).

Il legislatore statale non può prevedere che la possibilità di una decisione unilaterale scatti semplicemente «in caso di mancato accordo», dato che ciò «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti "un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto" (sentenza n. 121/2010); è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sentenza n. 383/2005).

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 457.*

Il comma 457 stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale definiscono, per gli enti locali dei rispettivi territori, nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455, le modalità attuative del patto di stabilità interno mediante l'esercizio delle competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione e fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183». Inoltre, il comma 457 dispone che, «in caso di mancato accordo, si applicano, per gli enti locali di cui al presente comma, le disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale».

Anche tale disposizione risulta illegittima, come può essere evidenziato sotto tre profili.

In primo luogo, essa prevede che la regione definisca il patto di stabilità per gli enti locali «nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455», il che non è conforme allo statuto (articoli 4, n. 1-*bis*, 51 e 54) e all'art. 9, decreto legislativo n. 9/1997, che attribuiscono competenza alla regione in materia di finanza locale. Inoltre è violato l'art. 1, commi 154 e 155, legge n. 220/2010 (che, come visto *supra*, è fonte «rinforzata») che attribuiscono alla regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali; in particolare, il comma 155 dispone che, «in merito agli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio». Sono tali disposizioni — e non gli «accordi di cui ai commi 454 e 455 — a definire il quadro entro il quale la regione definisce il patto di stabilità per i rispettivi enti locali».

Inoltre, l'illegittimità del comma 454 (il comma 455 non riguarda la ricorrente regione) si riverbera in via derivata sul comma 457.

Inoltre, il comma 457 assoggetta anche gli enti locali del territorio della regione allo «obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31» per gli enti locali del restante territorio nazionale.

Ma ciò si pone in primo luogo in contrasto con la già citata clausola di salvaguardia di cui al comma 458: contrasto che — data la puntualità della disposizione impugnata — non sembra possa essere superato in via di interpretazione del comma 457.

Inoltre ciò si pone in contrasto con i succitati commi 154 e 155 dell'art. 1, legge n. 220/2010, che attribuiscono alla regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali, in attuazione della competenza regionale in materia di finanza locale (articoli 4, n. 1-*bis*, 51 e 54 statuto, e art. 9, decreto legislativo n. 9/1997). Il comma 155, oltre a stabilire che, «in merito agli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento», dispone che, salvo il caso di inerzia regionale, «le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato».

Infine, il comma 457 è illegittimo anche là dove regola la fattispecie del mancato accordo, stabilendo che in caso di mancato accordo si applichino le regole stabilite per gli enti locali del restante territorio nazionale. Valgono le medesime ragioni già illustrate a proposito dell'analoga norma contenuta nel comma 456, che sia consentito qui di richiamare. Ancora, la diretta applicazione agli enti locali di norme statali contraddice l'esclusiva responsabilità della regione per il coordinamento finanziario degli enti locali (articoli 4, n. 1-*bis*, 51 e 54 statuto, art. 9, decreto legislativo n. 9/1997 e art. 1, commi 154 e 155, legge n. 220/2010).

9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459.*



Il comma 459 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 454, 455 e 457, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Tale disposizione viola l'autonomia finanziaria regionale (art. 48 ss. statuto), e in particolare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, comma 4 Cost.), in quanto prevede l'assunzione — da parte regionale — dell'esercizio di funzioni statali senza un corrispondente trasferimento di risorse.

Il comma 459 viola anche l'art. 65 statuto, perché pretende di vincolare, in parte, il contenuto delle norme di attuazione statutaria.

P. Q. M.

*La regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118; comma 132; commi 138, 141, 142, 143, 146; commi 380 e 383; commi 454, 456, 457, 459 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Padova, 25 febbraio 2013

*Il prof. avv.:* FALCON

ALLEGATI

1) Deliberazione della giunta regionale 20 febbraio 2013, n. 261.

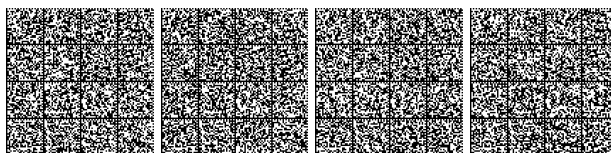
13C00106

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2013  
(della Regione Trentino-Alto Adige)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Aumento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui rispetto agli importi complessivi stabiliti dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, da realizzare mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Reiterazione delle censure proposte con precedente ricorso regionale (n. 155/12) avverso il citato art. 16, comma 3 - Denunciata sottrazione unilaterale di risorse agli enti ad autonomia speciale - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione riguardanti il regime degli obblighi finanziari della Regione ricorrente e delle Province autonome - Riduzione dell'importo spettante alla Regione a titolo di compartecipazione ai tributi erariali - Inosservanza del principio consensuale per la modifica del Titolo VI dello Statuto speciale - Mancanza di limiti temporali all'obbligo di contribuzione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, in particolare artt. 69 e 79, e artt. 103, 104 e 107; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata introduzione di norme statali autoapplicative e di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica" - Violazione della competenza concorrente della Regione nella medesima materia, nonché dell'autonomia finanziaria e amministrativa attribuita dallo Statuto speciale - Violazione del regime di separazione tra fonti statali e fonti regionali nelle materie di competenza regionale - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso della Regione Trentino-Alto Adige al risanamento della finanza pubblica.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater nell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), Titolo VI, in particolare art. 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare art. 16; Costituzione, art. 117, comma terzo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi; di acquistare autovetture o stipulare contratti di *leasing* fino al 31 dicembre 2014; di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dal contenimento di spesa - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Impugnazione proposta per l'ipotesi che le previsioni censurate siano immediatamente applicabili alla ricorrente - Denunciata introduzione di norme di coordinamento finanziario con carattere di dettaglio - Imposizione di un ulteriore contributo a carico del bilancio regionale e avocazione unilaterale di risorse di spettanza regionale - Contrasto con la disciplina statutaria del concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica - Contrasto con il principio dell'accordo in materia finanziaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143 e 146.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 69 e 79.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Assoggettamento di tali enti al rispetto dei commi da 449 a 472 dell'art. 1 della legge predetta, qualificati come principi fondamentali di coordinamento finanziario - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata alterazione unilaterale dell'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto speciale - Violazione del principio dell'accordo per la modifica di tali rapporti - Violazione della normativa di attuazione statutaria che esclude la diretta applicazione di norme statali in materie di competenza regionale e prescrive l'adeguamento della legislazione regionale - Indebita evocazione di un potere sostitutivo diverso da quelli previsti dalle norme di attuazione statutaria.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 448.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; Costituzione, art. 120; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Previsione, con disposizioni qualificate come principi fondamentali di coordinamento finanziario, che i predetti enti concordano con il Ministero dell'economia e finanze, per gli anni dal 2013 al 2016, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato unilateralmente aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 con importi e contributi predefiniti da alcune leggi e che tali contributi sono applicati anche in caso di mancato accordo - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della normativa speciale statutaria, che vieta la regolazione unilaterale degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Violazione del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione del principio di ragionevolezza, per contraddittorietà intrinseca - Vanificazione del regime dell'intesa "forte" - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 455 e 456.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (comma terzo), 104 e 107, Titolo VI; Costituzione, art. 3.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Previsione che tali enti concorrono al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata esorbitanza dalla competenza del legislatore statale ordinario - Contrasto con la speciale disciplina statutaria sul concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 107.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - Applicabilità di tali previsioni alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciato contrasto con la speciale disciplina statutaria degli obblighi relativi al patto di stabilità interno - Violazione del principio consensuale nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali - Inosservanza delle forme procedurali necessarie per la modifica o l'attuazione del Titolo VI dello Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, commi terzo e quarto, 103, 104 e 107.

Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Südtirol (cod. fiscale 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 33 del 12 febbraio 2013 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 5667 del 18 febbraio 2013 (doc. 2), regata dall'avv. Edith Engi, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15HSO1Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5, contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 commi 118; 138; 141; 142; 143; 146; 448; 455; 456; 459; da 461 a 465 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2012, suppl. ord. n. 212/L.

Per violazione:

- degli articoli 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale);
- del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare dell'art. 79;
- del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268;
- del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (in particolare dell'art. 2), e dell'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526;
- degli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- del principio di leale collaborazione,
- nei modi e per i profili di seguito illustrati.

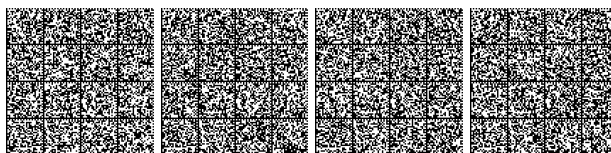
#### FATTO E DIRITTO

##### Premessa

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013).

Tale legge, conformemente alla sua natura, ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, e trattare invece direttamente delle singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.



Alcune delle disposizioni qui impugnate sono certamente destinate ad applicarsi alla ricorrente Regione, in quanto esse espressamente includono la Regione Trentino-Alto Adige tra i propri destinatari.

In altri casi l'intenzione del legislatore di riferire le discipline contestate alla ricorrente Regione non è certa, ed anzi è possibile intenderle nel senso che esse non si applichino ad essa. Infatti, la legge n. 228/2012 contiene all'art. 1, comma 554 una clausola di salvaguardia così formulata: «le regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

La ricorrente Regione ritiene che tale clausola debba essere intesa nel senso di un generale rinvio al meccanismo delle norme di attuazione - quale meccanismo generale previsto dagli Statuti speciali - e ad eventuali meccanismi differenziati previsti dalle stesse norme di attuazione per specifici ambiti.

Tuttavia, né la particolare formulazione della clausola (con l'assegnazione alle stesse regioni speciali e province autonome di un compito attuativo), né il contenuto delle singole disposizioni impugnate consentono di escludere che esse intendano applicarsi - sia pure indirettamente - anche in regione Trentino-Alto Adige. Ciò giustifica la loro contestazione con il presente ricorso; qualora, invece, si dovesse condividere che il comma 554 escluda l'applicabilità delle norme impugnate in questa regione, senza porre per il futuro vincoli di contenuto alle norme di attuazione dello Statuto, le ragioni di doglianza verrebbero meno, in relazione a tutte le disposizioni che non si riferiscono espressamente alla ricorrente Regione.

#### 1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118*

Il comma 118 modifica l'art. 16, comma 3, quarto periodo del d.l. n. 95/2012.

L'art. 16, comma 3, stabilisce ora che, «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Balzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015» (primo periodo). Inoltre, si prevede che fino «all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza» Stato-Regioni «e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno» (secondo periodo, modificato dall'art. 1, comma 469, legge n. 228/2012); ma in caso di mancato accordo, «l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (terzo periodo, modificato dall'art. 1, comma 469, legge n. 228/2012).

Ancora, si prevede inoltre che fino «all'emanazione delle norme di attuazione., gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure» (quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 118, legge n. 228/2012).

Dunque, la norma impugnata aumenta di 500 milioni annui gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni speciali e, in sostanza, anche la misura del concorso delle stesse regioni alla finanza pubblica, previsto dal primo periodo dell'art. 16, comma 3.

Questa regione ha già impugnato l'art.16, comma 3, d.l. n. 95/2012 con il ricorso n. 155/2012. Per l'art. 1, comma 118, si possono dunque richiamare le argomentazioni svolte in quella sede:

«Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14 d.l. n. 78/2010, dall'art. 20, comma 5, d.l. n. 98/2011, dall'art. 1, comma 8, d.l. n. 138/2011 (come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011) e dall'art. 28, comma 3, d.l. n. 201/2011. Come le precedenti, essa è disposta su base meramente potestativa, come se le norme statutarie che definiscono la finanza della Regione Trentino-Alto Adige non avessero alcun valore, o fossero liberamente disponibili da parte del legislatore statale.

Infatti, la sottrazione di risorse qui contestata non ha alcuna base statutaria. Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 69, sono rivolte ad assicurare alla regione le finanze necessarie all'esercizio delle finzioni: in base a tale disposizione, «sono devoluti alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percepite nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso» (comma 1). Sono «altresì devolute alla regione le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nel territorio regionale: a) i nove decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni; b) i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione... c) i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite» (comma 2). È



chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

L'art. 16, comma 3, viola altresì l'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.: v. l'art. 2, comma 106, legge n. 191/2009), che, nel dare attuazione all'art. 69 St., ha stabilito che «le quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75» dello Statuto, «a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'art. 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome».

Inoltre, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali la regione e le province assolvono gli «obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1): e - come lo stesso art. 79 esplicitamente precisa - tali regole «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104», mentre «fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2). Ed il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 16, comma 3, si pone in insanabile conflitto. Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente «acquisite» dallo Stato, mentre la regione stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. il comma 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto. In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 69 St. e in una sottrazione delle risorse disponibili per la regione, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79.

La riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 16, comma 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte «concertata» appare fittizio.

In definitiva, come detto, l'art. 16, comma 3, viola l'art. 79 St., comma 1, 2, e 4, primo periodo, perché i modi in cui la regione concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e regione, sempre in base all'art. 79.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della regione per la modifica delle norme del titolo VI dello Statuto.

Inoltre, è violato l'art. 107 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, l'art. 16, comma 3, viola l'art. 69 St., perché diminuisce l'importo spettante alla regione a titolo di partecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo l'art. 16, comma 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento («in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE»). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nello Statuto speciale per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).





Da ultimo, e ferme restando le censure fino ad ora esposte, la disposizione di cui al comma 3 è autonomamente altresì illegittima nella parte in cui dispone un concorso che «a decorrere dall'anno 2015» si protrae a tempo indeterminato.

In effetti, anche nei casi in cui - peraltro sul fondamento di basi giuridiche che non possono essere applicate alla ricorrente Regione - codesta Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di speciali contribuzioni verso lo Stato, è pur sempre rimasto fermo che tali contribuzioni si correlano a situazioni temporalmente definite, e non possono divenire il regime permanente dei rapporti finanziari (v. in particolare sent. 193/2012). Di qui la palese illegittimità anche in relazione a questo specifico profilo». Per le stesse ragioni è illegittimo l'art. 1, comma 118.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i nuovi commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del d.l. n. 98/2011.*

L'art. 1, comma 138, aggiunge diversi commi nell'art. 12 d.l. n. 98/2011, tra i quali rilevano qui i commi 1-ter e 1-quater.

Il comma 1-ter dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente».

Tale norma, qualora fosse ritenuta applicabile a questa regione, sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali regionali sotto diversi profili.

In primo luogo, si tratta di una norma che interviene nella materia del coordinamento della finanza pubblica ma non ha carattere di principio fondamentale, in quanto è una norma dettagliata, direttamente applicabile, che limita una voce puntuale di spesa e pone un vincolo non temporaneo. Essa, dunque, viola l'autonomia finanziaria della Regione (Titolo VI dello Statuto e d.lgs. n. 268/1992) e l'art. 117, comma 3, Cost. (se ritenuto più favorevole), che prevede la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. opportuno ricordare che «spetta alla regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti» (art. 16 d.lgs. n. 268/1992).

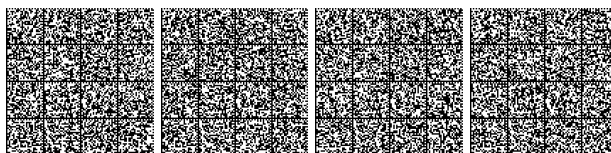
Inoltre, il nuovo art. 12, comma 1-ter, d.l. n. 98/2011, dettando norme direttamente applicabili in una materia di competenza regionale, viola l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, che stabilisce un regime di separazione tra fonti statali e fonti regionali nella materie di competenza regionale. L'obbligo di mero adeguamento, previsto dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, è ribadito - per le leggi aventi finalità di coordinamento della finanza pubblica che concretano limiti statutari - dall'art. 79, comma 4, secondo periodo, dello Statuto speciale.

Ancora, il vincolo a far attestare la congruità del prezzo dall'Agenzia del demanio, «previo rimborso delle spese» viola sia l'autonomia amministrativa che l'autonomia finanziaria regionale. Quanto alla prima, risulta in particolare violato l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta l'assunzione da parte statale di funzioni amministrative locali, nelle materie di competenza regionale. Inoltre, le scelte dell'amministrazione regionale o dell'ente regionale sarebbero condizionate da un organo statale, realizzando così una forma di controllo di merito anomala e non prevista né dallo statuto né dalla Costituzione.

Quanto all'autonomia finanziaria, risulta evidentemente incongruo che il legislatore statale obblighi la regione a corrispondere un rimborso per una prestazione che essa sarebbe costretta a richiedere, pur avendo gli uffici regionali piena competenza e capacità in materia.

Infine, la norma in questione viola l'art. 79 dello Statuto, che regola in modo esaustivo le modalità di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica e le procedure di definizione del patto di stabilità interno, precisando che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2), che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo», che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (comma 3) e che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti

dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo» (comma 4).



Il nuovo art. 12, comma 1-*quater*, d.l. n. 98/2011 statuisce che «per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT [...], non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti[...]».

Anche tale norma, qualora fosse applicabile alla regione, sarebbe illegittima per le medesime ragioni illustrate con riferimento all'art. 12, comma 1-*ter*, poiché anch'essa è una norma dettagliata di coordinamento della finanza pubblica, direttamente applicabile.

### 3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 141, 142, 143 e 146*

L'art. 1, comma 141, legge n. 228/2012 stabilisce quanto segue: «ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...] non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti».

Il comma 142, dal canto suo, dispone che «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 sono versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Il presente comma non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

In base al comma 143, «ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni vigenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2014, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 141 non possono acquistare autovetture né possono stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Le relative procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012 sono revocate».

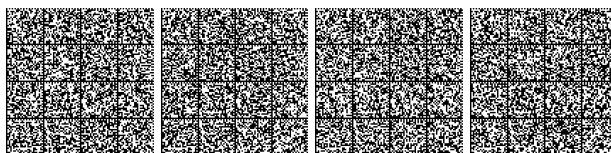
Il comma 144 precisa che «le disposizioni dei commi da 141 a 143 non si applicano per gli acquisti effettuati per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza».

Il comma 145 dispone che «per le regioni l'applicazione dei commi da 141 a 144 costituisce condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174».

Infine, il comma 146 stabilisce che «le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196[...] possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti».

I commi 141, 143 e 146 sono norme dettagliate di coordinamento finanziario, che limitano voci ultra-minute di spesa (acquisto di mobili e arredi, compravendite e contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture, consulenze in materia informatica). Si tratta di norme direttamente applicabili e, nel caso del comma 146, non temporanee (mentre i commi 141 e 143 fissano un limite temporale). Dunque, qualora tali norme fossero ritenute applicabili a questa Regione (nonostante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, co. 554), esse sarebbero illegittime per le ragioni illustrate sopra con riferimento al comma 138, che si intendono qui richiamate. Quanto al comma 142, esso «non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali» e, quindi, si può ritenere che, a maggior ragione, esso non dovrebbe applicarsi alla Regione Trentino-Alto Adige (tenendo conto anche del comma 554). Esso dovrebbe intendersi dunque nel senso che — essendo le Regioni speciali già tutelate dalla clausola di salvaguardia — non vi era bisogno per essa di specificare la non applicazione.

Nel caso in cui, invece, esso sia inteso come rivolto anche alle Regioni speciali, si dovrebbe censurare l'obbligo di versare «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141... ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato», in quanto esso si tradurrebbe in un ulteriore contributo a carico del bilancio regionale. La previsione di tale contributo da parte della Regione violerebbe, da un lato, l'art. 69 Statuto, in quanto parte delle risorse affluite alla Regione in base a tale norma statutaria sarebbe unilateralmente avocata dal legislatore statale; dall'altro l'art. 79 St.,



che regola in modo compiuto i modi in cui la Regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica, ed il principio dell'accordo in materia finanziaria (si possono qui richiamare anche gli argomenti illustrati nel punto 1 del presente ricorso).

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 448*

Il comma 448 dispone che, “ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 449 a 472, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”.

Il comma 448 mira ad assimilare la Regione Trentino-Alto Adige alle Regioni ordinarie e alle altre Regioni speciali, assoggettandola alle disposizioni dettate dalla l. 228/2012 in materia di patto di stabilità.

Si è già visto, però, che l'art. 79 dello Statuto, introdotto a seguito di esplicito accordo con lo Stato, concluso ai sensi dell'art. 104 dello stesso Statuto, disciplina in modo specifico la posizione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome e regola in modo completo le modalità con cui la Regione concorre al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, precisando in modo espresso che “le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1”, che “non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale” (co. 3) e che “le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo” (co. 4).

Il comma 448 si pone in chiaro e netto contrasto con l'art. 79 St.

Il legislatore ordinario non può alterare unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, assimilando la posizione della Regione Trentino-Alto Adige - regolata da disciplina speciale - a quella delle Regioni ordinarie. Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Inoltre, il comma 448 viola l'art. 2 d. lgs. 266/1992, in quanto esso presuppone la diretta applicabilità delle norme richiamate, mentre il d. lgs. 266/1992 esclude la diretta applicazione delle norme statali in materia regionale (come il coordinamento della finanza pubblica). L'esistenza di un mero dovere di adeguamento alle leggi statali aventi finalità di coordinamento della finanza pubblica è ribadita dallo stesso art. 79, co. 4, dello Statuto speciale: “La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5”.

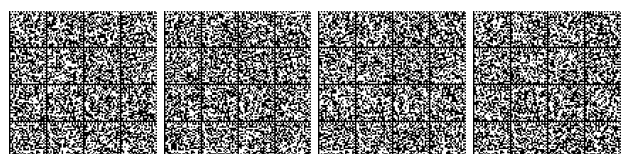
Né il comma 448 potrebbe fondarsi sul riferimento alla “tutela dell'unità economica della Repubblica”, che evoca il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.: basti dire che, per le materie statutarie (il coordinamento della finanza pubblica era materia concorrente già nel sistema statutario), restano fermi i poteri sostitutivi previsti dalle norme di attuazione (art. 8 dPR 526/1987), come chiarito da codesta Corte nella sent. 236/2004.

D'altronde, il rinvio generico fatto ai commi da 449 a 472 risulta chiaramente incongruo, se si analizza il loro contenuto.

In particolare, i commi da 449 a 453 si rivolgono espressamente alle sole Regioni ordinarie e l'estensione dei vincoli che esse pongono alle autonomie speciali in quanto “costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica” contraddice il regime specifico di cui tali autonomie — e in ogni caso la ricorrente Regione — godono secondo lo Statuto. Il comma 454 esclude espressamente la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano dal proprio ambito di applicazione. Invece, i commi da 455 a 457, 459, nonché da 461 a 465 si rivolgono anche o solo alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, e sono specificamente impugnati nei punti che seguono.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 455 e 456.*

Il comma 455 dispone che, “al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011: a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; b) del contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1,... e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16...; c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16,



comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95,...; d) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali". A tale fine, "entro il 31 marzo di ciascun anno, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze".

Il comma 456 stabilisce che, "in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio,... gli obiettivi della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'accordo relativo al 2011 i contributi previsti dal comma 455".

Dunque, il comma 455 prevede in teoria l'accordo tra la Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze per il patto di stabilità, ma in realtà stabilisce unilateralmente che il saldo programmatico è "determinato aumentando il saldo programmatico dell'esercizio 2011" dei contributi previsti da alcune leggi. Il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

I commi 455 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 79, co. 3, primo periodo dello Statuto (secondo il quale "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo"), che assicura la natura pattizia della regolazione degli obblighi relativi al patto di stabilità interno.

Inoltre, essi violano il principio dell'accordo in materia finanziaria, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010).

Ancora, le norme sono affette da irragionevolezza in quanto internamente contraddittorie, perché da un lato prevedono un accordo e, dall'altro, lo vanificano tramite una definizione aprioristica del suo contenuto. I commi 455 e 456 contraddicono anche il comma 458, in base al quale "l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione". La Regione è legittimata a far valere il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) perché le norme impugnate rientrano in materia regionale (coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria della Regione.

Il comma 456, in particolare, ha per effetto la vanificazione della previsione di un'intesa di natura forte con lo Stato, prevedendo che al "mancato accordo" segua la determinazione unilaterale (predefinita dalla legge) degli obiettivi finanziari. Ciò implica violazione del principio di leale collaborazione, che si declina nell'art. 79, co. 3, primo periodo e nelle norme che richiedono il consenso della Regione per la disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato (artt. 104 e 107 Statuto speciale).

Il legislatore statale non può prevedere che la possibilità di una decisione unilaterale scatti semplicemente "in caso di mancato accordo", dato che ciò "vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti 'un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto'" (sent. 121/2010); è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sent. 383/2005).

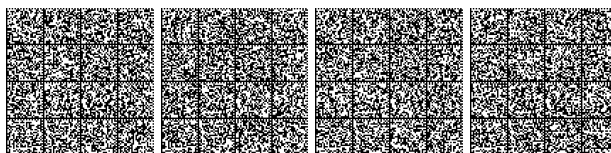
Ma il punto decisivo è che comunque — come sopra esposto — di fronte al vincolo posto dall'art. 79, comma 3, dello Statuto, liberamente e volontariamente posto dallo Stato ad un livello superiore a quello della legislazione ordinaria, tale legislatore ordinario non può neppure esso stabilire una propria disciplina per il caso di mancato accordo. Per esercitare un potere unilaterale lo Stato deve utilizzare una fonte di rango pari o superiore allo Statuto speciale, secondo le regole proprie delle sue diverse parti.

E non occorre ricordare che lo Statuto speciale è esso stesso una fonte statale, in parte di livello costituzionale, in parte — con riferimento al Titolo VI — di livello subcostituzionale, ma comunque superiore alla legge ordinaria.

#### 6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459.*

Il comma 459 dispone che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 454, 455 e 457, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite".

Anche tale disposizione eccede la competenza del legislatore ordinario. Infatti, la fattispecie dell'assunzione di funzioni statali è anch'essa disciplinata dall'art. 79 dello Statuto, il quale dispone che "la regione e le province concorrono... all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale... c) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il



finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia". Nel comma 2 si aggiunge che "le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1".

Poiché è pacifico che il legislatore ordinario non può sovrapporsi alla speciale disciplina dettata dallo Statuto, se non con la procedura di cui all'art. 104 St., ne risulta in modo piano l'illegittimità della disposizione impugnata.

Il comma 459 viola anche l'art. 107 St., perché pretende di vincolare, in parte, il contenuto delle norme di attuazione statutaria.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461-465.*

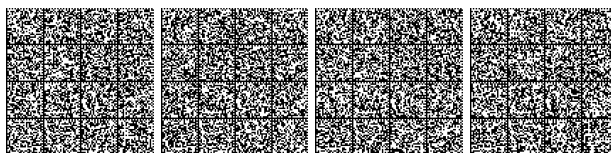
I commi da 461 a 465 prevedono le condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, i casi di inadempimento e le relative sanzioni, anche in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige.

Il comma 461 dispone che, "ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuna regione e provincia autonoma è tenuta ad inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo i prospetti e con le modalità definite dal decreto di cui al comma 460". La disposizione prosegue statuendo che "la mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno"; nel caso "in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, si applicano le sole disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149".

Il comma 462 stabilisce quanto segue:

"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. Dal 2013, per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di competenza eurocompatibile o di competenza finanziaria. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita[...]; b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione; e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010".

Il comma 463 dispone che "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che si trovano nelle condizioni indicate dall'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, si considerano adempienti al patto di stabilità interno se, nell'anno successivo: a) non impegnano spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; b) non ricorrono all'indebitamento per gli investimenti; e) non procedono ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"; dispone ancora che "è l'atto, altresì, divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione", che "a tal fine, il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto delle condizioni di cui alle lettere a) e b) e di cui alla presente lettera", e che "la certificazione è trasmessa, entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"; che "in caso di mancata trasmissione della certificazione, le regioni si considerano



inadempienti al patto di stabilità interno”, e che “lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, ivi compresa quella di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l’invio della certificazione”.

In base al comma 464, “alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all’anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell’anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 462”; è inoltre disposto che “in tali casi, la comunicazione della violazione del patto è effettuata al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro 30 giorni dall’accertamento della violazione da parte degli uffici dell’ente”.

Infine, in base al comma 465 “i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli”.

Ad avviso della ricorrente Regione anche tali disposizioni sono illegittime per violazione dell’art. 79 St., che pone le regole per la definizione del patto di stabilità, precisando che “non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale” (co. 3) e in particolare che “le disposizioni statali relative all’attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo” (co. 4).

È evidente, nella disposizione concordata dell’art. 79 Statuto, l’intento di creare una disciplina del patto di stabilità completa e completamente sostitutiva della normativa statale ordinaria concernente il patto di stabilità, codificando la permanente specialità, sotto questo profilo, della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Uguualmente, è evidente che le disposizioni qui impugnate sono “relative all’attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno” e che dunque esse “non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province” e sono “sostituite da quanto previsto dal presente articolo”: in questo caso come “in ogni caso”, secondo l’espressa previsione dell’art. 79 Statuto.

È dunque illegittima, nelle impugnate disposizioni, la previsione che esse si applichino alla ricorrente Regione.

Posto il quadro statutario, il legislatore statale ordinario, infatti, non può definire unilateralmente le condizioni perché la Regione sia considerata adempiente al patto di stabilità, le fattispecie di inadempimento e le sanzioni, in violazione del già illustrato principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali e degli artt. 103, 104 e 107 St., che richiedono o il procedimento di revisione costituzionale o comunque un procedimento concertato per la modifica o attuazione del Titolo VI dello Statuto.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, commi 118; 138; 141; 142; 143; 146; 448; 455; 456; 459; da 461 a 465 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Padova-Roma, 25 febbraio 2013

*Prof. avv. FALCON – Avv. MANZI*

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della Giunta regionale n. 33 del 12 febbraio 2013
- 2) Procura speciale n. rep. 5667 del 18 febbraio 2013.

13C00107



## N. 34

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2013  
(della Regione Veneto)

**Trasporto pubblico - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario - Alimentazione del fondo e ripartizione delle risorse con destinazione vincolata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale regionale in materia di trasporti pubblici locali - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza per la mancata partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla corretta ed efficiente attuazione di funzioni di propria competenza - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancata concertazione - Denunciata lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica che non consente l'istituzione e la disciplina di finanziamenti a destinazione vincolata nella materia di potestà legislativa residuale né concorrente.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 301.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119.

Ricorso proposto dalla regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Luca Zaia, a ciò autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 174 dell'11 febbraio 2013, allegata, rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palombo (C.F. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione regionale Affari Legislativi e Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Nei confronti del Presidente pro-tempore, del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* S.O. n. 212/L del 29 dicembre 2012 n. 302.

Con istanza di sospensione dell'efficacia del medesimo articolo impugnato e cioè dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», per le ragioni che saranno di seguito argomentate.

## F A T T O

1.1. L'articolo 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* S.O. n. 212/L del 29 dicembre 2012, n. 302 ha sostituito l'art. 16-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 rubricato «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale».

1.2. La complessità strutturale della disposizione impugnata suggerisce, per comodità di lettura e conseguente valutazione, di riportarne il testo integralmente. In punto, dunque, l'articolo *de quo* prevede che: «1. A decorrere dall'anno 2013 è istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. Il Fondo è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito, iscritta nel pertinente capitolo dello stato di previsione dell'entrata, ed è stabilita, entro il 31 gennaio 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza delle risorse del Fondo stesso al risultato della somma, per ciascuno dei suddetti anni, delle seguenti risorse:

a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014, 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015;



b) risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina, per l'anno 2011, di cui agli articoli 1, commi da 295 a 299, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale;

c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel fondo di cui all'art. 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, ivi comprese quelle di cui all'art. 30, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 sono abrogati:

a) il comma 12 dell'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

b) i commi da 295 a 299 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni;

c) il comma 3 dell'art. 21 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni;

d) il comma 3 dell'art. 30 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

3. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 2013, sono definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo di cui al comma 1. I criteri sono definiti, in particolare, tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi, e sono finalizzati a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante:

a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;

b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;

c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;

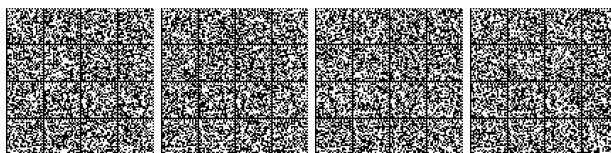
d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;

e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

4. Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, previsto dall'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi. A seguito della riprogrammazione, rimodulazione e sostituzione di cui al presente comma, i contratti di servizio già stipulati da aziende di trasporto, anche ferroviario, con le singole regioni a statuto ordinario, sono oggetto di revisione.

5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi, di cui al comma 4, nell'anno precedente. Per l'anno 2013 il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, previa adozione del piano di riprogrammazione di cui al comma 4 da parte delle regioni a statuto ordinario.

6. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, è ripartito a titolo di anticipazione tra le regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del Fondo di cui al comma 1. Le





risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e), effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio. La relativa erogazione a favore delle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile.

7. A decorrere dal 1° gennaio 2013, le aziende di trasporto pubblico locale e le aziende esercenti servizi ferroviari di interesse regionale e locale trasmettono, per via telematica e con cadenza semestrale all'Osservatorio istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i dati economici e trasportistici, che lo stesso Osservatorio provvede a richiedere con adeguate garanzie di tutela dei dati commerciali sensibili, utili a creare una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I dati devono essere certificati con le modalità indicate con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. I contributi pubblici e i corrispettivi dei contratti di servizio non possono essere erogati alle aziende di trasporto pubblico e ferroviario che non trasmettono tali dati secondo le modalità indicate.

8. Le risorse di cui al comma 1 non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, il monitoraggio sui costi e sulle modalità complessive di erogazione del servizio in ciascuna regione è svolto dall'Osservatorio di cui al comma 7 del presente articolo, in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3.

9. La regione non può avere completo accesso al Fondo di cui al comma 1 se non assicura l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabilite, per l'ipotesi di squilibrio economico:

a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione dell'eventuale nomina di commissari ad acta;

b) la decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale;

c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta».

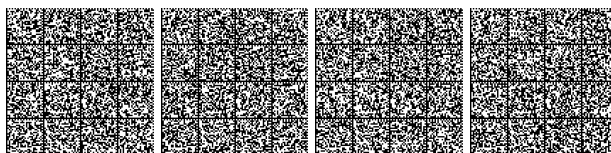
1.3. Quanto sopra riportato, specificamente per quanto attiene l'istituzione ed implementazione di un fondo statale in materia di trasporto pubblico locale, evidenzia consistenti profili di illegittimità costituzionale, di seguito esposti e circostanziati.

## D I R I T T O

*1. Violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, ex art. 120 della Costituzione.*

1.1. Con il comma 301, la legge di stabilità per il 2013 provvede, dunque, alla istituzione di un «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale». Il comma impugnato viola il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, nella misura in cui interviene in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale. L'inclusione della materia nel novero delle competenze esclusive, *rectius* residuali, regionali non può essere posta ragionevolmente in discussione, alla luce di puntuali riferimenti legislativi e di molteplici pronunce di codesta Ecc.ma Corte, evidentemente non contestabili.

1.2. In punto, come codesta Ecc.ma Corte ha affermato, «non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 «Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59» aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (*cfr.*, in particolare, gli artt. 1 e 3)». (*cfr.* le sentenze nn. 370 del 2003; 16 del 2004; 49 del 2004).



Da ciò l'assunto che, con la norma odiernamente censurata, il legislatore statale abbia tentato di escludere il soggetto regione dalla determinazione delle politiche relative a temi di competenza anche regionale, attesa la sussistenza di un'incontestabile attinenza strutturale e funzionale del fondo con la materia dei trasporti pubblici locali che, invece, anche ma non solo per quanto sopra riportato, è materia di competenza residuale regionale.

1.3. Infatti, come è agevolmente constatabile, nella norma impugnata non risulta che le regioni siano adeguatamente coinvolte nei processi decisionali afferenti il riparto del fondo. In sostanza, al comma 5 dell'art. 16-bis, così come sostituito dal comma 301 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2013, la ripartizione delle risorse del fondo è rimessa ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; mentre al comma 6 del medesimo articolo è stato stabilito che, nelle more dell'emanazione del decreto appena menzionato, un diverso decreto, questa volta emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, deve provvedere al diverso riparto, a titolo di anticipazione a favore delle regioni a statuto ordinario, pari al 60 per cento del Fondo *de quo*.

Ma v'è di più. Dalla lettura dei commi citati, pare ragionevolmente ipotizzabile come in entrambi i casi — sia le determinazioni concernenti l'effettivo riparto del Fondo, attribuite al Ministero delle infrastrutture e trasporti sia i contenuti del decreto, di carattere provvisorio, di competenza del Ministro dell'economia e delle finanze, concernente la concessione alle regioni di una somma a titolo di anticipazione — laddove si prevede la consultazione della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, risultino evidentemente orientate al rispetto meramente apparente e formalistico delle regole interistituzionali, più che al doveroso ricorso ad istituti ineludibili dell'ordinamento, quale è quello della concertazione, nell'ossequio sostanziale di attribuzioni costituzionalmente tutelate e garantite, come espresse nei precetti della Carta Fondamentale, particolarmente per quanto attiene al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

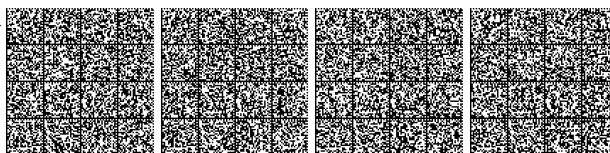
1.4. Proprio con riguardo al riparto di competenze evocato, in realtà, la struttura della disposizione in esame evidenzia una fortissima, indubitabile analogia tra le caratteristiche del Fondo in questione ed un precedente fondo previsto dall'art. 4, comma 157 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004). La disposizione da ultimo citata, infatti, prevedeva proprio la costituzione di «un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» genericamente finalizzata ad assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale» ed al riparto dello stesso doveva provvedere, appunto come nel caso di specie, un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

1.5. Tale disposizione è stata impugnata avanti codesta Ecc.ma Corte, che, in quell'occasione, ha avuto modo di ribadire, riprendendo gli assunti già ripetutamente espressi in precedenti pronunce, che «proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi» (*cf.* le sentenze numeri 49 e 16 del 2004); e l'affermazione risulta vieppiù cristallina laddove si tenga conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenza n. 37 del 2004)» (*cf.* la decisione n. 222 del 2005).

1.6. Codesta Ecc.ma Corte, sempre in riferimento al giudizio in argomento, asserì l'insufficienza del meccanismo previsto dalla disposizione censurata laddove si limitava a prevedere la mera consultazione con la Conferenza unificata ed affermò, invece, essere «costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali», che il procedimento ed il provvedimento con cui si ripartivano le risorse del fondo, che nel caso di specie esattamente come nella disposizione odiernamente impugnata era ed è un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, fosse adottato «sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997» (*cf.* sentenza n. 222 del 2005).

Purtroppo, però, nella disposizione odiernamente censurata non si rinviene alcuna traccia della doverosa intesa interistituzionale, se non relativamente al segmento normativo concernente la determinazione dei criteri e delle modalità con cui procedere al riparto delle risorse de quibus, secondo un modello concertativo che il presente patrocinio reputa eccessivamente debole ed inidoneo a garantire le attribuzioni regionali vigenti in materia.

1.7 Sempre in tema di violazione del principio di leale collaborazione così pervasivamente diffusa nella disposizione oggetto del presente giudizio, la difesa regionale, inoltre, sommessamente richiama l'attenzione di codesta Ecc.



ma Corte anche sulla norma, pure contenuta al comma 1 dell'art. 16-*bis*, così come sostituito dal comma 301 dell'art. 1 della legge impugnata, che riguarda la rideterminazione delle aliquote di compartecipazione. Mentre all'art. 5, comma 1, del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 33» era stato stabilito che «alla rideterminazione delle aliquote e delle compartecipazioni di cui agli articoli (...) e 4» (accisa sulle benzine), si dovesse provvedere «con decreto del presidente del Consiglio dei ministri(...), previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano», attualmente, a termini della novella, la rideterminazione delle aliquote e delle compartecipazioni avviene in assenza di un esplicito e doveroso coinvolgimento della regioni, diversamente da quanto già previsto.

1.8 Dal punto di vista squisitamente finanziario, inoltre, si osserva che il comma 8 dell'art. 16-*bis*, così come sostituito dal comma 301 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013 stabilisce inderogabilmente, tra l'altro, che «le risorse di cui al comma 1 non possano essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario ...». La disposizione, quindi prevede che il Fondo *de quo*, sebbene incidente in materia di competenza residuale delle Regioni, abbia una destinazione vincolata, e, pertanto, risulta ampiamente censurabile per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

1.9. Secondo il costante orientamento giurisprudenziale di codesta Ecc.ma Corte, espresso in una molteplicità di decisioni tutte riconducibili al parametro dato dall'art. 119 Cost., i precetti ivi sanciti non consentono allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente, indicate all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, né, tantomeno, nelle materie di potestà legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Tale impedimento ontologico, in quanto connaturato alla rigorosa differenziazione delle attribuzioni, regionali e statali, attualmente esistenti, sussiste sia nell'ipotesi in cui sia prevista la diretta assegnazione di risorse a regioni, province, città metropolitane o comuni (*cf. ex plurimis*, le sentenze 23 dicembre 2003, n. 370; 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49), sia laddove si preveda la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (*cf. le pronunce* 29 dicembre 2004, n. 423; 18 febbraio 2005, n. 77; 18 marzo 2005, n. 107; 24 marzo 2006, n. 118), poiché «il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (così testualmente la sentenza 16 gennaio 2004, n. 16).

1.10. Scorrendo il testo della norma e rimanendo nell'alveo ermeneuticamente ammissibile a sensi dell'art. 119 Cost., infatti, appaiono configurabili solamente due tipologie di fondi. Una prima categoria di risorse, *rectius* «Fondo», desumibile dall'art. 119, terzo comma, Cost., di carattere perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale Fondo, suscettibile di incrementare le entrate, i tributi propri e la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio di cui all'art. 119, secondo comma, Cost., è destinato a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali, a termini dell'art. 119, quarto comma, Cost. L'ulteriore tipologia di «Fondo», disegnata all'art. 119, quinto comma, Cost., rimarcando il nesso logico, strutturale e funzionale intercorrente tra disponibilità finanziaria ed esercizio di funzioni, concerne «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di «determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», (...) «rimuovere gli squilibri economici e sociali», (...) «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», (...) «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

1.11. Ma dal richiamo dei precetti costituzionali cennati, si evince come l'intervento legislativo contestato non possieda le caratteristiche ascrivibili ai fondi perequativi né i connotati propri degli speciali stanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. Conseguentemente il Fondo in argomento, introdotto dalla disposizione impugnata, appare privo dei requisiti minimi di legittimità, ponendosi in insanabile contrasto proprio con l'art. 119 della Carta costituzionale.

Inoltre, come già *supra* brevemente anticipato, il patrocinio regionale reputa che la disposizione impugnata, per un verso, abbia sensibilmente inciso nel riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, compromettendolo radicalmente in violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione; per altro verso, ritiene che la previsione *de qua* abbia altresì pregiudicato il concreto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia riservata, coincidenti con quei «compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio», incontestabilmente esistenti, atteso che non può essere consentita l'esclusione delle regioni dal processo decisionale qualora i finanziamenti riguardino ambiti di competenza residuale delle regioni medesime (così le sentenze 16 gennaio 2004, n. 16; e 8 giugno 2005, n. 222).



1.12. Conclusivamente, ed in sintesi, come ripetutamente affermato da codesta Ecc.ma Corte in una pluralità di decisioni sul tema, nel nuovo sistema della finanza regionale, tratteggiato dall'art. 119 Cost., per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato non può e non deve proseguire nella pratica, si ribadisce ampiamente censurata in una molteplicità di giudizi, di disporre il trasferimento diretto di risorse per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti dall'amministrazione dello Stato, ignorando, eludendo, o, peggio, configgendo con il riparto di competenze attualmente vigente tra Stato e Regioni.

Conseguentemente, per non incorrere nella violazione dell'art. 117, quarto comma Cost., eventualmente in combinato disposto con l'art. 118 Cost., possono superare il vaglio di legittimità solo norme che consentano «trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, con il coinvolgimento delle Regioni interessate in tutti i processi decisionali di riparto e destinazione dei fondi» (cfr. le sentenze numeri 16/2004; 370/2003 e 49/2004).

2. *Violazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.*

È di tutta evidenza, inoltre, come la mancata partecipazione dei soggetti direttamente interessati alla corretta ed efficiente attuazione di funzioni di propria competenza, finisca con il ledere, illegittimamente, anche il generale parametro di ragionevolezza, inteso nella specifica accezione di razionalità, determinando, nel contempo, sicuri effetti negativi sulla possibilità di perseguire con successo, nell'ambito degli interventi regionali afferenti gli ambiti concernenti la mobilità e il trasporto pubblico, quegli obiettivi generali di economicità, rapidità, efficacia, efficienza, nonché miglior temperamento dei vari interessi, che integrano altrettanti concetti tutti sussunti in quel principio di buon andamento, presidiato dall'art. 97 della Costituzione, che sta trovando sempre più larga applicazione nel panorama ordinamentale, nonostante alcune incursioni di controtendenza, come quella in esame, che ragionevolmente non può fondare una corretta pratica amministrativa.

Appare superfluo, al riguardo, rammentare come codesta Ecc.ma Corte abbia da tempo precisato che i contorni del «giudizio di ragionevolezza», identificandolo in quell'«apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere» (così la sentenza n. 89 del 1996 richiamata nella decisione n. 245 del 2007), che non si rinviene nella disposizione oggetto del presente giudizio. Infatti, e con riserva di argomentare ulteriormente e più diffusamente sul punto, i motivi dell'invocata irragionevolezza si annidano non solo nell'identità strutturale della disposizione impugnata con la precedente, analoga norma alla quale *supra* si è accennato e già dichiarata illegittima da codesta Ecc.ma Corte, ma anche è soprattutto nella sostanziale contraddittorietà tra gli scopi dichiarati, attinenti un preteso e presunto recupero di efficienza perseguito attraverso la razionalizzazione della programmazione in materia di mobilità e servizi di trasporto pubblico regionale, secondo un modello di gestione finanziaria centralistico che, per contro, non può ragionevolmente valutare correttamente le peculiarità territoriali e le reali esigenze di mobilità espresse dai cittadini.

### *Istanza di sospensione*

La Regione del Veneto, quindi, premesso che risponde all'interesse generale scongiurare radicalmente l'eventualità che l'attuazione della disposizione impugnata, innescando un processo regressivo di così consistenti dimensioni finanziarie e talmente penalizzante in termini di redistribuzione delle risorse utilizzabili, possa produrre effetti irreversibili sul trasporto pubblico regionale e sulla vita dei cittadini prima che ne sia approfonditamente valutata la compatibilità costituzionale; ritenuto conseguentemente che la contrazione delle risorse regionali disponibili, in un settore soggetto alla competenza normativa regionale residuale, integri la sussistenza di un rischio di pregiudizio grave ed irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale censurate.

Sospenda l'esecuzione dell'art. 1 comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013), ai sensi dell'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003.

Per tutto quanto sopra esposto e con riserva di integrare ed ulteriormente argomentare, con memoria illustrativa in prossimità dell'udienza, le eccezioni di illegittimità costituzionale prospettate con la proposizione del presente ricorso.



P. Q. M.

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale,*

*sospenda l'esecuzione dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale S.O. n. 212/L del 29 dicembre 2012 n. 302 e,*

*dichiari, contrariis reiectis, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale S.O. n. 212/L del 29 dicembre 2012 n. 302, in relazione alle disposizioni costituzionali indicate in epigrafe e qui integralmente richiamate.*

*Allegato: copia conforme all'originale della Deliberazione della Giunta regionale 11 febbraio 2013, n. 174.*

Venezia-Roma, 25 febbraio 2012

Avv. ZANON - Avv. PALUMBO - Avv. MANZI

13C00108

N. 3

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)  
depositato in cancelleria il 22 marzo 2013  
(della Corte di cassazione - terza sezione civile)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on. Maurizio Gasparri per le opinioni da questi espresse nei confronti dei magistrati Di Donna Giovanna, D'Auria Donato, Cariello Gian Paolo, componenti del Tribunale del Riesame di Napoli - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte Suprema di Cassazione, terza sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

#### LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 21779-2009 proposto da:

Di Donna Giovanna DDNGNN67P50F839S, D'Auria Donato DRADNT64R30F839Q, Cariello Gian Paolo CRLGPL38R09I862Y, elettivamente domiciliati in Roma, viale G. Mazzini 142, presso lo studio dell'avvocato Misiani Claudio, che li rappresenta e difende giusta delega in atti; ricorrenti;

Contro Il Mattino SPA 053117851003, (già EDI.ME S.p.A.) in persona del procuratore speciale il Dr. Massimo Garzilli, Gambescia Paolo, elettivamente domiciliati in Roma, viale Castro Pretorio 124, presso lo studio dell'avvocato Savini Alessandro, rappresentati e difesi dall'avvocato Barra Caracciolo Francesco giusta delega in atti; controricorrente;

Contro Gasparri Maurizio, intimato,

Avverso la sentenza n. 3481/2008 della Corte d'appello di Roma, depositata l'8 settembre 2008, R.G.N. 3292/2005;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 7 ottobre 2011 dal Consigliere Dott. Paolo D'Alessandro;

Udito l'Avvocato Claudio Misiani;

Udito l'Avvocato Alessandro Savini per delega;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Domenico Iannelli che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.



*Ritenuto in fatto*

che Gian Paolo Cariello, Donato D'Auria e Giovanna Di Donna propongono ricorso per cassazione, affidato a cinque motivi ed illustrato da successiva memoria, avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, che ha rigettato il gravame proposto contro la sentenza del Tribunale di Roma, che aveva dichiarato improcedibile la domanda di risarcimento del danno per diffamazione a mezzo stampa proposta nei confronti dell'on. Maurizio Gasparri e rigettato la stessa domanda proposta nei confronti de Il Mattino S.p.A. (già EDI.ME S.p.A.) e di Paolo Gambescia, in relazione alla pubblicazione su Il Mattino di due articoli nei giorni 18 e 19 marzo 2000, recanti interviste all'on. Gasparri, ritenuti diffamatori dagli attori, componenti del Tribunale del Riesame di Napoli che, accogliendo l'appello di Carmine Giuliano, imputato di gravi fatti di camorra, aveva disposto che questi, in luogo di essere custodito in carcere, proseguisse la custodia cautelare presso la casa di cura S. Anna di Cassino, da cui una settimana più tardi era evaso;

che nell'articolo del 18 marzo erano riportate le dichiarazioni dell'on. Gasparri che commentava in tono aspro e fortemente critico la decisione del Tribunale del Riesame di Napoli, affermando di avere dubbi sulla legittimità dell'operato dei magistrati — che definiva irresponsabili — e sollecitando un intervento del ministro competente per l'accertamento di eventuali responsabilità, mentre nell'articolo pubblicato il giorno successivo erano riportate ulteriori dichiarazioni dell'On. Gasparri che, sempre esprimendosi sulla vicenda, aveva aggiunto di avere sospetti non di «dabbenaggine» dei giudici ma di comportamento illecito e precisava che avrebbe riferito alla Procura della Repubblica, oltre a sollecitare indagini tramite Interrogazioni parlamentari;

che resistono con controricorso Il Mattino S.p.A. e Paolo Gambescia mentre Maurizio Gasparri non si è costituito.

*Considerato in diritto*

che — preliminarmente separato, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, cod. proc. civ., il ricorso proposto contro il Gasparri da quello proposto nei confronti de Il Mattino S.p.A. e di Paolo Gambescia — con i primi due motivi, esclusivamente attinenti la pronuncia di improcedibilità nei confronti del Gasparri, i ricorrenti, sotto i profili della violazione di legge e del vizio di motivazione, censurano la dichiarazione di improcedibilità della domanda nei confronti del deputato Maurizio Gasparri, sostanzialmente assumendo che la delibera della Camera dei Deputati del 27 febbraio 2001, secondo cui le dichiarazioni dell'on. Gasparri concernevano opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, non è conforme alla giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art. 68 Cost.;

che i due motivi appaiono fondati;

che infatti, secondo la ormai costante giurisprudenza della Corte costituzionale, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. — è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le ultime, sentenze della Corte costituzionale n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000, nonché, della Corte di cassazione, n. 29859 del 19 dicembre 2008, n. 18687 del 6 settembre 2007);

che la delibera di Insindacabilità della Camera dei deputati non indica atti parlamentari tipici dei deputato anteriori o contestuali alle dichiarazioni dell'on. Gasparri, limitandosi ad affermare che le dichiarazioni del parlamentare «si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro paese inerente ai problemi della giustizia (e in tale contesto al modo di procedere della magistratura) ed alle tematiche della sicurezza» e che la fuga del boss «fu oggetto anche di iniziative parlamentari di sindacato ispettivo, iniziative che lo stesso deputato Gasparri aveva preannunciato», senza indicare chi avesse intrapreso tali iniziative (peraltro negate dai ricorrenti) e quando esse fossero state richieste;

che, dunque, la delibera in esame sembra obliterare completamente il diritto vivente;

che sussistono pertanto i presupposti per sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 Costituzione e 37 legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*dispone la sospensione del giudizio civile sul ricorso proposto da Gian Paolo Cariello, Donato D'Auria e Giovanna Di Donna nei confronti di Maurizio Gasparri, previa separazione da quello proposto nei confronti de Il Mattino S.p.A. e Gambescia Paolo;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e chiede che la Corte:*

*dichiari ammissibile il presente conflitto;*

*nel merito, dichiari che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese da Maurizio Gasparri al quotidiano Il Mattino e pubblicate nei giorni 18 e 19 marzo 2000, oggetto detta domanda risarcitoria, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.*

*Ordina che a cura della Cancelleria la su estesa ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero e sta comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile, il 7 ottobre 2011.

*Il Presidente:* FINOCCHIARO

AVVERTENZA:

*L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 14/2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s., n. 7 del 13 febbraio 2013.*

13C00118

**n. 61**

*Ordinanza del 17 dicembre 2012 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Giovanardi Maurizio ed altri*

**Processo penale - Responsabilità amministrativa da reato dell'ente di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 - Procedimento - Citazione dell'ente quale responsabile civile - Mancata espressa previsione - Disparità di trattamento, a danno delle persone offese, rispetto a ipotesi analoghe.**

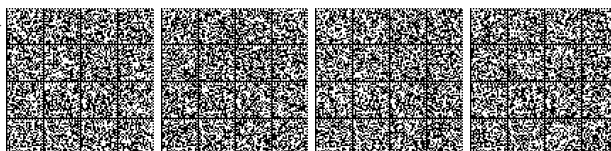
- Codice di procedura penale, art. 83; disposizioni integrali del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.
- Costituzione, art. 3.

#### IL GIUDICE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

Premesso che procede in udienza preliminare nei confronti dei seguenti imputati:

Giovanardi Maurizio, nato il 17 maggio 1944 a Firenze, ivi residente in via G. Zanella n. 9, difeso di fiducia da avv. Federico Bagattini del Foro di Firenze, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Firenze, via il Prato n. 62;

Lastini Andrea, nato il 29 maggio 1963 a Pontassieve, residente a Rufina (Firenze), località Contea n. 13/b, difeso di fiducia dall'avv. Federico Bagattini del Foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Firenze, via il Prato n. 62;



Piglionica Vito, nato il 25 giugno 1946 a Bitonto, residente a Sesto Fiorentino (Firenze), via degli Scarpettini n. 47, difeso di fiducia da avv. prof. Giovanni Flora, del Foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Firenze via Cherubini n. 13;

Pempori Massimiliano, nato il 10 agosto 1976 a Firenze, ivi residente in via Gian Battista Fagioli n. 33, domiciliato presso Italferr S.p.a. in Firenze, via Alamanni n. 2/a stazione di S. M. Novella binario 1, difeso di fiducia da avv. Umberto Schiavotti del Foro di Firenze, con studio in Firenze, viale Gramsci n. 22;

Ricci Filippo, nato il 29 maggio 1977 a Firenze, residente a Rufina (Firenze), località Contea n. 1, difeso di fiducia dall'avv. Federico Bagattini del Foro di Firenze e presso il suo studio elettivamente domiciliato, in Firenze via il Prato n. 62;

Lakja Gezim, nato il 29 aprile 1981 a Shkoder (Albania) e residente a Scarperia (Firenze), via Senni n. 75, difeso di fiducia dall'avv. Duccio Baglini del Foro di Firenze con studio ivi via Romagnosi n. 6;

Elettrifer S.r.l, con sede in Rignano sull'Arno, rappresentata da Sauro Baccini, costituita in giudizio a mezzo di procuratore speciale e difensore avv. Francesco Bellucci del Foro di Firenze, con studio ivi in via il Prato n. 62;

Rete Ferroviaria Italia S.p.a, con sede in Roma, piazza della Croce Rossa n. 1, in persona del legale rappresentante *pro-tempore* Michele Mario Elia, costituita in giudizio a mezzo di procuratore speciale e difensore prof. avv. Bruno Assumma del Foro di Roma, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, via Oslavia n. 14.

Imputati le persone fisiche: del reato di cui agli artt. 41 e 589 II e IV comma in relazione all'art. 590 III comma cp.

Imputate le persone giuridiche: per gli stessi fatti scaturenti dalle condotte di reato dei coimputati ed ai sensi della responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Nel quale sono persone offese, domiciliate presso i difensori ai sensi dell'art. 33 disp. att. c.p.p.:

Franca Giunti, Laura Marcai, Stefania Marmi, Francesca Marrai e Giovanni Marrai presso i difensori avv. Simone Grisenti ed Andrea Conti del Foro di Firenze, con studio in Firenze, rispettivamente, in via degli Artisti n. 14 e via Frà Bartolomeo n. 5;

Alfio Bardelli presso il difensore avv. Luisa Benedetti con studio in Firenze, via Ricasoli n. 32;

Andrea Tomberli presso il difensore avv. Massimo Pagnini del Foro di Prato, con studio in Prato via Modigliani n. 7.

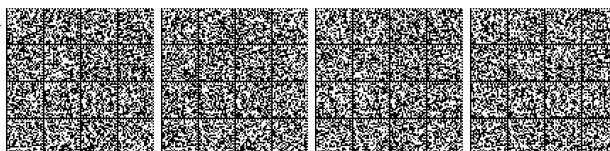
Rilevato: che nella fasi preliminari dell'udienza le persone offese chiedevano di costituirsi parti civili nei confronti delle società Rete Ferroviaria Italiana ed Elettrifer, rappresentante come in atti, società chiamate in giudizio quale imputate per la responsabilità da reato, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001;

Rilevato: altresì che questo Giudice rimetteva, con ordinanza agli atti in data 9 febbraio 2011, alla Corte di Giustizia UE questione pregiudiziale sulla compatibilità della normativa sulla responsabilità delle persone giuridiche nel processo penale in relazione alla Direttiva europea sulla tutela sulle vittime da reato — art. 9 della Decisione Quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 — in ordine alla questione se le stesse possano essere chiamate a rispondere in via risarcitoria nel processo penale nei confronti delle persone offese;

Rilevato: che la Corte di Giustizia dell'UE, con decisione in data 12 luglio 2012 causa pregiudiziale n. 79/2011, riteneva la compatibilità della disciplina italiana di cui al citato d.lgs. con il Diritto Europeo nel senso che: «l'art. 9 paragrafo 1 della Decisione Quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel processo penale, deve essere interpretato nel senso che non osta a che, nel contesto di un regime di responsabilità delle persone giuridiche come quello in discussione nel procedimento principale, la vittima del reato non possa chiedere il risarcimento dei danni direttamente causati dallo stesso, nell'ambito del processo penale, alla persona giuridica autrice di un illecito amministrativo da reato»;

Considerato che all'odierna udienza le persone offese chiedevano la citazione come responsabili civili delle stesse società ai sensi dell'art. 83 c.p.p.

Le istanze di citazione sono motivate sulla sentenza della Corte di Cassazione - Sesta sezione penale del 22 gennaio 2011, n. 2251, secondo la quale: «nel processo *ex d.lgs. n. 231/2001* la posizione del danneggiato è comunque garantita in quanto può citare l'ente come responsabile civile ai sensi dell'art. 83 c.p.p. nel processo che ha ad oggetto





la responsabilità penale dell'autore del reato commesso nell'interesse della persona giuridica e lo può fare — normalmente — nello stesso processo in cui si accerti la responsabilità dell'ente».

Ciò premesso si osserva e rileva quanto segue: a sommosso parere di questo Giudice, la decisione della Corte Europea non sembra aver affrontato nella sua integralità la questione che questo Giudice aveva sottoposto, in particolare sulla possibilità «complessiva», secondo l'Ordinamento processuale-penale italiano, che le persone giuridiche e gli enti, citati quali «imputati» nel processo penale per rispondere della responsabilità amministrativa da reato, possano essere, parimenti, incluse nel processo per la refusione dei danni causati dagli autori, persone fisiche e dipendenti delle società e/o degli enti, alle persone offese.

La Corte di Giustizia Europea ha definito tale tipo di responsabilità quale «sussidiaria» e di genere diverso dalla responsabilità diretta degli autori del reato che direttamente con la loro condotta cagionano danni alle persone offese ai sensi degli artt. 185 cp. 74 c.p.p.

«È un reato distinto (si tratta di un errore di attribuzione concettuale o di un *dictus*, se così si può dire “pavloviano” sulla consapevolezza che la società o l'ente è, comunque, un'imputato nel processo penale, nd.s.) — sostiene la Corte — che non presenta nesso causale diretto con i pregiudizi cagionati dal reato commesso da una persona fisica e di cui si chiede il risarcimento e da questa si distingue».

Tale forma di responsabilità non si porrebbe quindi, in linea causalmente ed altrettanto direttamente efficiente, rispetto alle condotte degli autori di reato e non potrebbe essere identificata direttamente con questa.

Per dirla in linguaggio matematico, si tratta di «insiemi di responsabilità» di carattere disgiunto e nemmeno parzialmente coincidente in sottoinsiemi con propri elementi.

Purtuttavia la Corte non sembra aver risposto integralmente al quesito sollevato da questo Giudice e che riguardava, più complessivamente, la strutturazione del processo penale italiano, rispetto alla questione, sotto il profilo generale della possibilità che le persone giuridiche chiamate quali responsabili da reato siano anche e nello stesso processo penale, citate quali soggetti nei confronti dei quali nello stesso processo si possono, da parte delle persone offese, avanzare richieste risarcitorie.

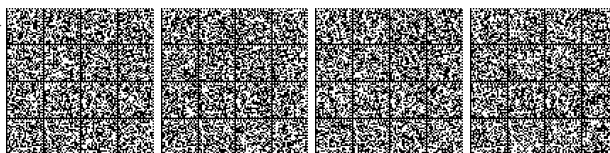
A questo riguardo il Giudice rimettente aveva sottolineato la discrasia derivante da precisi dati di diritto positivo: nel mentre il d.lgs. n. 231/2001 dispone che nei confronti delle società e degli enti si applicano le disposizioni relative all'imputato, qualora compatibili (art. 35), l'art. 83, comma 1 c.p.p. dispone che l'imputato non può essere chiamato a rispondere in via civile nel processo penale per il fatto dei coimputati, qualora prima non sia stato prosciolto o non sia stata pronunciata nei suoi confronti sentenza di non luogo a procedere.

Nell'attuale processo non par di dubitare che le società R.F.I S.p.a ed Elettrifer siano «imputate» assieme a «coimputati» propri dipendenti.

La norma in questione a parere di questo Giudice è assolutamente «*tranchant*» circa la possibilità di citare quale responsabile civile nel processo penale la società o l'ente che è formalmente imputato nello stesso processo.

Sebbene tale possibilità sia ammessa dalla su menzionata ed in verità isolata sentenza della Corte di Cassazione, il Giudice non ritiene, contrariamente a quanto dedotto dalle persone offese nelle loro istanze, dare una lettura «costituzionalmente orientata» in tal senso, ammettendo la citazione del responsabile civile nelle società «imputate» nel processo penale sia pure ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Nelle istanze delle persone offese si ritiene che l'art. 83, comma 1 c.p.p. sia norma storicamente antecedente al d.lgs. n. 231/2001 e che la *ratio* di questa successiva disciplina sia quella di maggior e massimo «*enforcement*» delle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro per cui sarebbe irragionevole e fonte di disparità di trattamento costituzionalmente rilevante che le società e gli enti che con le loro disfunzioni organizzative hanno comunque agevolato eventi lesivi ai danni di lavoratori ed utenti non possano essere chiamate a rispondere di questi nello stesso processo penale quali responsabili civili.

Il divieto di cui all'art. 83 c.p.p. andrebbe quindi riletto sulla base di una lettura della norma «costituzionalmente orientata» che ammette che la sia pur peculiare forma di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche nel processo penale non si esaurisca nelle sanzioni pecuniarie previste dalla normativa speciale ma si estenda, sulla base delle «ricadute negative» si questa responsabilità al risarcimento del danno nei confronti delle persone offese.



Questo Giudice non condivide questa impostazione e lettura delle norme, né ritiene possibile, allo stato vigente della legislazione, sia processual-penale che speciale, ordinare la citazione delle persone giuridiche e/o degli enti, imputati, quali responsabili civili per il fatto dei coimputati nel processo.

In buona sostanza nel ciò ritenere ed in primo luogo, si userebbe nel Diritto Penale «analogia in *mal partem*», vietata secondo proprio una lettura costituzionale delle norme penali e processualpenali, (art. 25 Cost. principio di tassatività e legalità), nei confronti di parti che nel processo sono formalmente «imputate», sia pure di una responsabilità peculiare.

Se la legge ha inteso attribuire a parti del processo la qualifica formale di persona imputate nello stesso e passibili di sanzioni non si può, al contempo, far assumere loro la veste di responsabili civili secondo quanto, chiaramente ed espressamente, prevede l'art. 83 primo comma c.p.p.

Si tratta di una forma di «garanzia» applicabile agli imputati e le persone giuridiche/enti sono tali nel processo penale.

Se si ravvisa una «lacuna», non sembra possibile che essa sia colmata con interpretazioni che «peggiorano» la posizione di una parte nel processo penale, perché questo, appunto significa null'altro che fare uso dell'analogia in *malam partem* nei confronti di quel soggetto e questo è il limite differenziale ed incrementale di ogni forma di interpretazione giuridica nell'ordinamento.

Lo stesso d.lgs. n. 231/2001 non può non richiamare al proposito lo stretto principio costituzionale di legalità, per quanto riguarda le ipotesi di responsabilità dell'ente (vedi art. 2).

Inoltre ed in autorevole via interpretativa non si può oggi non tener conto della sentenza della Corte di Giustizia Europea, alla quale va dato ossequio, che ha fornito la sua lettura del *genus* di responsabilità previsto dal d.lgs. n. 231/2001 e la sua compatibilità con il Diritto Europeo.

La Corte Europea, come già visto, ha difatti statuito che non è incompatibile con la tutela della vittime dei reati una legislazione sulla responsabilità delle persone giuridiche e degli enti citati in forma proprio nel processo penale con la «limitazione» delle pretese risarcitorie delle persone offese nei loro confronti.

Ammettere in buona sostanza che con semplice mutamento di *nomen* (parte civile-responsabile civile) si possa mutare una situazione che è sostanziale, se si consente l'espressione «non alata», significa far rientrare dalla finestra ciò che è uscito dalla porta.

Inoltre la stessa Corte costituzionale, quando ha dichiarato con sentenza n. 112/1998 l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 83 c.p.p, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante da assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 990/1969 l'assicuratore possa essere citato come responsabile civile a richiesta dell'imputato, ha espressamente motivato sul carattere eccezionale di questa deroga, basato sul patto di garanzia interno di cui all'art. 1917 c.c. e sul diritto di regresso immediato, non ravvisabile in altre forme di azione civile (vedi anche sentenza Corte costituzionale n. 75/2001).

Ciò premesso ed in base a quanto dedotto dalle persone offese nella loro istanza sembra però sorgere una disparità di trattamento che appare proporre profili di costituzionalità delle norme ai sensi dell'art. 3 Costituzione e che chiaramente rilevante nel presente giudizio, riguardando richieste dedotte in via principale dalle persone offese.

Nell'attuale processo è ben possibile citare come responsabili civili *ex art. 83 c.p.p.* le persone giuridiche e gli enti che debbano rispondere dei comportamenti dei loro dipendenti e che «non sono» parimenti incluse nel processo per la forma di responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Come correttamente notano le persone offese una compagnia di assicurazione può essere citata come responsabile civile per l'automobilista assicurato che ha causato danni ad un pedone.

Non solo, il *corpus* normativo generale sul diritto sanzionatorio e la responsabilità di tipo amministrativo, la legge n. 689/1981, prevede (art. 6) il principio di solidarietà, nel senso che se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o da un ente privo di personalità giuridica, l'ente è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma dovuta.

Quanto ai profili concreti della odierna fattispecie, sostanziale e processuale, si fa presente che l'art. 2050 del c.c. prevede la responsabilità per esercizio di attività pericolose e tali erano, sicuramente, i lavori sulla linea ferroviaria nei



quali si sono verificati gli eventi mortali e lesivi di due operai, fatti dannosi che sono imputabili a più persone, ivi comprese le persone giuridiche incluse nel processo penale attuale, quindi con responsabilità solidale e diritto di regresso fra coobbligati ai sensi dell'art. 2055 c.c.

Una situazione che non appare ontologicamente e giuridicamente diversa da quella della responsabilità per R.c.

Secondo la normativa processuale e quella di cui al d.lgs. n. 231/2001, allo stato della legislazione e secondo quanto stabilito dalla Corte Europea di Giustizia, questa possibilità sarebbe preclusa per società e persone giuridiche e/o enti che sono incluse nel processo penale come «imputate» per la responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001 perché ciò è espressamente vietato ai sensi dell'art. 83 c.p.p.

Si viene così a determinare una ingiusta disparità di trattamento per persone offese nel processo penale che si trovano, ontologicamente e strutturalmente nella stessa posizione.

Sembra sussistere, altresì, una illogica disparità di situazioni esistenziali giuridiche in fasi diverse delle vicende processuali che riguardano la responsabilità delle persone giuridiche e degli enti.

Ai sensi degli artt. 17, lettera a) e 50 del d.lgs. n. 231/2001 gli stessi enti, nei confronti dei quali sono state applicate misure di tipo interdittivo, anche molto consistenti, nella fase cautelare del procedimento ex d.lgs. n. 231/2001, per ottenere la revoca delle misure devono prima provare di aver «risarcito integralmente i danni» anche nei confronti delle persone offese dai reati.

Tuttavia questa possibilità per le stesse vittime dei reati sarebbe preclusa nel processo penale avviato, se in precedenza non vi sia stata applicazione di misure cautelali e/o di tipo interdittivo nei confronti delle società e degli enti.

In definitiva, come giustamente ebbe già ad osservare l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia UE, Eleanor Sharpston, nelle conclusioni che sono agli atti: «deve essere data un'interpretazione teleologica, che privilegi la sostanza rispetto alla forma ... Ritengo che uno Stato Membro che effettivamente accolga tale nozione come parte del sul Ordinamento, non possa essere sollevato dall'obbligo, ad esso incombente, di offrire una tutela ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, accampando motivi sostanzialmente formali».

*P. Q. M.*

*Ciò premesso il Giudice visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dispone che gli atti siano rimessi alla Ecc.ma Corte costituzionale perché la stessa valuti la compatibilità Costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione della Repubblica della attuale formulazione dell'art. 83 del codice di procedura penale e delle disposizioni integrali del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità da reato delle persone giuridiche e negli enti nel caso in cui esse non prevedono espressamente e non permettano che le persone offese e vittime del reato non possano chiedere direttamente alle persone giuridiche ed agli enti il risarcimento in via civile e nel processo penale nei loro confronti dei danni subiti e di cui le stesse persone giuridiche e gli enti siano chiamate a rispondere per il comportamento dei loro dipendenti.*

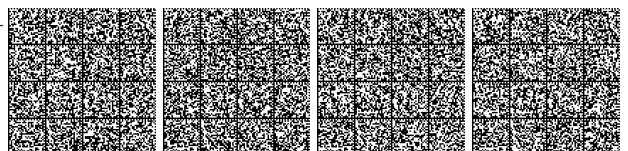
*Ai sensi dell'art. 23, comma IV legge n. 87/1953 ordina che a cura di Cancelleria l'ordinanza di rimessi alla Corte sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Si dispone ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 2 la sospensione del corso della prescrizione dalla odierna data a quella di fissazione in prosecuzione dell'udienza preliminare a seguito di rinvio degli atti da parte della Ill.ma Corte Adita a questo Giudice.*

*Viene data lettura dell'ordinanza al Pm ed alle parti processuali presenti in udienza.*

Firenze, 17 dicembre 2012

*Il giudice dell'udienza preliminare: MONTI*



## N. 62

Ordinanza del 26 giugno 2012 emessa dal Tribunale di Catania  
nel procedimento civile promosso da Raciti Adele contro Radelpi Immobiliare S.r.l.

**Arbitrato - Rapporti tra arbitrato rituale e processo ordinario - Inapplicabilità dell'art. 50 c.p.c. (che permette la prosecuzione del processo mediante riassunzione davanti al giudice dichiarato competente) - Conseguente impossibilità di fare salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda giudiziale proposta dinanzi al giudice ordinario poi dichiaratosi incompetente in relazione ad una clausola compromissoria - Irragionevole diversità rispetto alla disciplina dei rapporti tra giudici ordinari e tra questi ultimi e i giudici speciali - Violazione del diritto di azione e di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.**

- Cod. proc. civ., art. 819-ter, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

## IL TRIBUNALE

Nella causa iscritta al n. r.g. 11039/2010 promossa da Raciti Adele (C.F. RCTDLA72S64C351N), domiciliata in via Toselli 43, Catania; rappresentata e difesa dall'avv. Marina Marcello giusta procura in atti, attrice;

Contro Radelpi Immobiliare S.r.l. (C.F. 04587420870), domiciliata in via Umberto 143, Catania; rappresentata e difesa dall'avv. Franchina Gaetano giusta procura in atti, convenuta;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che con atto di citazione notificato il 5 novembre 2010, Raciti Adele ha impugnato la delibera dell'assemblea straordinaria dei soci della Radelpi Immobiliare s.r.l., assunta il 5 maggio 2010 ed iscritta nel registro delle imprese il successivo 25 maggio 2010, con la quale sono state approvate talune manovre determinanti la riduzione e la contestuale ricostituzione del capitale sociale della stessa;

Che costituitasi in giudizio la Radelpi Immobiliare s.r.l. ha eccepito l'improponibilità della domanda e la decadenza dall'azione — in presenza di clausola compromissoria per arbitrato rituale in seno all'art. 36 dello statuto sociale —, concludendo nel merito per l'integrale rigetto dell'impugnativa in quanto infondata in fatto e in diritto;

Che respinto dal Giudice Istruttore ricorso cautelare avanzato dall'attrice teso ad ottenere la sospensione della delibera impugnata ex art. 2378 c.c., in ragione dell'esistenza della eccepita clausola compromissoria, il successivo reclamo proposto dalla medesima istante è stato rigettato dal Collegio;

Che omessa ogni attività istruttoria, la causa è stata posta in decisione all'udienza del 26 marzo 2012, sulle conclusioni come in atti formulate dalle parti;

Ritenuto che il collegio valuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 819-ter, comma 2, c.p.c., sollevata in sede di precisazione delle conclusioni dalla difesa dell'odierna attrice, laddove siffatta norma, nei rapporti tra arbitrato e processo civile, prevede espressamente che non si applichi, fra le altre disposizioni del codice di rito, l'art. 50 c.p.c., a tenore del quale quando la riassunzione della causa davanti al giudice dichiarato incompetente avviene nel termine fissato "il processo continua davanti al nuovo giudice";

Che, invero, l'applicazione di siffatta norma, introdotta per la prima volta nell'ordinamento processuale italiano dal codice di rito del '40 e in origine prevista per regolare esclusivamente i rapporti di mera "competenza" tra giudici tutti appartenenti al complesso della giurisdizione ordinaria, determina che si esplichino la c.d. *translatio iudicii*, con l'effetto che occorre fare riferimento all'originario atto introduttivo al fine di verificare l'ammissibilità della domanda in

Relazione ai termini di decadenza a cui la legge sottopone la proponibilità della stessa (tra le tante, Cass. 30.1.1998, n. 974);

Che, com'è noto, mutando il granitico orientamento manifestato in precedenza dalla S.C., le sezioni unite della Cassazione, con sentenza del 22.2.2007, n. 4109, considerato che il giusto processo non è diretto allo scopo di sfociare in una decisione di mero rito, ma di rendere una pronuncia di merito stabilendo chi ha torto e chi ha ragione, in base a una lettura costituzionalmente orientata della disciplina della materia, hanno ritenuto che nell'ordinamento processuale oggi sia stato dato ingresso al principio della *translatio iudicii* dal giudice ordinario al giudice speciale, e viceversa, anche in caso di pronuncia resa sulla "giurisdizione" nell'ambito cioè dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi;



Che, successivamente, con sentenza del 12.3.2007, n. 77, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 30 della legge 6.12.1971, n. 1034-Istituzione dei tribunali amministrativi regionali, nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione;

Che anche il Giudice delle Leggi, nella cennata pronuncia, ha avuto modo di evidenziare come il vigente codice di procedura civile, nel regolare questioni di rito — ed in particolare nella disciplina che all'individuazione del giudice competente — si ispira al principio per cui le disposizioni processuali non sono fine a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, non sacrificando il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al “bene della vita” oggetto della loro contesa;

Che il legislatore ordinario, preso atto dei descritti arresti giurisprudenziali, è intervenuto per regolare i rapporti tra giudici appartenenti a diverse giurisdizioni, prima con l'art. 59 della legge 18.6.2009, n. 69 e poi con l'art. 11 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104-Codice del processo amministrativo, norme in forza delle quali oggi, nel caso in cui il giudice adito dichiari il proprio difetto di giurisdizione, se il processo è tempestivamente riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, “sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda”;

Che, allora, alla luce della descritta recente evoluzione del quadro giurisprudenziale e normativo, la norma qui sospettata di incostituzionalità, quale espressione del sistema delle c.d. vie parallele (che consente la contemporanea pendenza della medesima lite sia innanzi al giudice ordinario che all'arbitro rituale), facendo espresso divieto di applicare il richiamato art. 50 c.p.c. nei rapporti tra giudici ordinari e arbitri rituali, finisce tuttavia per mostrarsi in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost., poiché irragionevolmente e in plateale disarmonia con la vigente disciplina codicistica che regola i rapporti tra i giudici ordinari e tra questi ultimi e quelli speciali, violando il diritto di difesa delle parti e i principi del giusto processo, determina in caso di pronuncia di diniego della competenza del giudice ordinario adito in favore dell'arbitro, l'impossibilità di fare salvi gli effetti sostanziali e processuali dell'originaria domanda, proposta dall'attore davanti al giudice ordinario, nel giudizio arbitrale successivamente instaurato;

Che in direzione contraria non pare oggi potersi sostenere — come mostra di ritenere, negli scritti difensivi finali, la difesa della società convenuta — che osterebbe all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale la natura dell'arbitrato quale atto di mera autonomia privata, configurandosi il compromesso quale deroga alla giurisdizione, restando la pronuncia che decide sulla deferibilità agli arbitri di una controversia, astretta nell'ambito delle questioni di merito e non di rito (così, a partire da Cass. s.u. 3.4.2000, n. 527; Cass. 3.9.2003, n. 12855; Cass. 21.7.2004, n. 13516; Cass. 8.2.2005, n. 2524; Cass. 27.5.2005, n. 11315; Cass. 21.10.2005, n. 20351);

Che, invero, pure a ritenere il compromesso come atto di rinuncia alla giurisdizione statale, rimane arduo rinvenire la *ratio* di un assetto normativo che, a fronte della medesima domanda giudiziale spiccata originariamente innanzi ad un giudice ordinario, faccia conseguire la perdita irrimediabile degli effetti sostanziali e processuali che discendono dalla ridetta domanda, nel caso in cui venga accertato che la stessa si palesi come “improponibile” innanzi al giudice adito — poiché doveva essere promossa innanzi all'arbitro privato —, mentre escluda qualsivoglia decadenza sostanziale o processuale quando resti acclarato il difetto di competenza o di giurisdizione, in favore di altro giudice, rispettivamente, ordinario o speciale;

Che, inoltre, pure dovendosi riconoscere la persistente problematicità dell'esatta qualificazione dei rapporti fra la giurisdizione ordinaria e quella arbitrale, va evidenziato come già il Giudice delle Leggi, nella nota pronuncia che ha riconosciuto all'arbitro il potere di sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale delle leggi, ha avuto modo di chiarire che il giudizio arbitrale non si differenzia da quello che si svolge davanti agli organi statuali della giurisdizione, trattandosi di un giudizio che è potenzialmente fungibile con quello degli organi giurisdizionali (così Corte cost. 28.11.2001, n. 376);

Che, del resto, dopo la novella della disciplina dell'arbitrato introdotta dal d.lgs. 2.2.2006, n. 40 — pacificamente applicabile *ratione temporis* alla odierna controversia —, alla luce del nuovo 819-ter, comma 1, c.p.c., a tenore del quale “La sentenza, con la quale il giudice afferma o nega la propria competenza in relazione a una convenzione d'arbitrato, è impugnabile a norma degli artt. 42 e 43”, occorre prendere atto, alla stregua del c.d. diritto vivente formatosi in base alle più recenti pronunce della Corte regolatrice, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente ricondurre nell'ambito della “competenza” siffatti rapporti, avendo espressamente approntato come mezzo di reazione contro una pronuncia in uno di tali sensi, il regolamento di competenza, necessario o facoltativo, a seconda che la pronuncia al riguardo sia esclusiva oppure concorrente con una decisione su una questione di merito (così: Cass. 4.8.2011, n. 17019; Cass. 5.6.2011, n. 5510; Cass. 26.11.2010, n. 24082; Cass. s.u. n. 6.9.2010, n. 19047);

Ritenuto che la questione di costituzionalità dell'art. 819-ter, comma 2, c.p.c. prospettata dall'attrice è altresì rilevante, in quanto la pronuncia di incompetenza del tribunale adito sull'impugnativa della delibera assunta dall'assemblea straordinaria dei soci della Radelpi Immobiliare s.r.l., ove non fossero fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della



domanda in precedenza spiccata dalla Raciti innanzi al giudice ordinario, mediante il meccanismo offerto dall'art. 50 c.p.c., determinerebbe comunque la decadenza dell'attrice (ex art. 2377, comma 6, c.c.) dal potere di impugnare la medesima delibera innanzi all'arbitro unico designando.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 1 l. cost. 9.2.1948 n. 1, 1 e 23 l. 11.3.1953 n. 87.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 819-ter, comma 2, c.p.c., nella parte in cui prevede che non si applichi l'art. 50 c.p.c. nei rapporti tra arbitrato e processo.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio della quarta sezione civile, il 21 giugno 2012.

*Il Presidente: PUGLISI*

**13C00120**

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-014) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

	<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 128,06)\** - annuale € **300,00**  
*(di cui spese di spedizione € 73,81)\** - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 39,73)\** - annuale € **86,00**  
*(di cui spese di spedizione € 20,77)\** - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

