

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 8

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 febbraio 2015

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. 15. Sentenza 11 - 18 febbraio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Corte dei conti - Ricorso proposto dalla Regione Calabria avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, con cui è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013.

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, 28 maggio 2014, n. 26.

Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

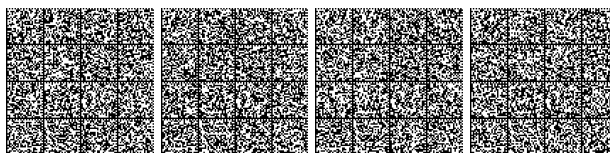
N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 (della Provincia autonoma di Trento)

Ambiente - Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che qualora gli enti locali non aderiscono agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle Regioni e dalle Province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della Regione stessa esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa primaria provinciale in materia di ordinamento degli uffici provinciali, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché della potestà legislativa concorrente provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità e finanza locale - Violazione delle funzioni amministrative provinciali nelle materie medesime - Lesione del principio di leale collaborazione per violazione della norma statutaria che prevede, in materia di utilizzazione di acque pubbliche, un piano generale di intesa tra lo Stato e la Provincia in seno ad un apposito comitato.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, comma 1, lett. b), n. 2.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), n. 5), n. 6), n. 17), n. 19), n. 20) e n. 24); 9, n. 9) e n. 10); 14; 16; 68; Titolo VI e, in particolare, artt. 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare, art. 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278.

Edilizia e urbanistica - Misure urgenti introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Regolamenti edilizi comunali - Previsione che il regolamento che i Comuni adottano ai sensi dell'art. 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi - Previsione che in sede di Conferenza unificata venga adottato uno schema di regolamento edilizio-tipo e che tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa primaria e della potestà amministrativa provinciale in materia di urbanistica e di piani regolatori - Lesione della potestà legislativa primaria provinciale in materia di governo del territorio.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17-bis.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5), e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.



Turismo - Misure urgenti introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri - Previsione della definizione delle condizioni di esercizio dei “condhotel” (esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicati nello stesso comune che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati) mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in sede di Conferenza unificata - Previsione che con il decreto stesso sono altresì stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto sopra menzionato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa primaria ed amministrativa provinciale in materia di urbanistica e piani regolari, di tutela del paesaggio, di turismo ed industria alberghiera - Violazione del principio costituzionale dell’esclusione di ogni competenza regolamentare statale in materie regionali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 31.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5), n. 6) e n. 20), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Pag. 5

n. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 (della Regione Veneto).

Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell’edilizia - Modifiche al T.U. in materia di edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001) - Contributo per il rilascio del permesso di costruire - Incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria - Criteri di valutazione - Introduzione del criterio del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata previsione di un contributo straordinario determinato autoritativamente - Omessa individuazione della percentuale di ripartizione del maggior valore tra l’amministrazione comunale e il privato - Contrasto con la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio e urbanistica - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della riserva di legge.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17, comma 1, lett. g).
- Costituzione, artt. 3, 23, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Disposizioni finalizzate alla realizzazione di una rete nazionale di impianti di incenerimento - Individuazione con D.P.C.M. degli impianti esistenti e di quelli di incenerimento a recupero energetico da realizzare - Recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU) raccolta in maniera dif-



ferenziata - Previsione che tutti gli impianti sono autorizzati a saturazione del carico termico in caso di valutazione positiva della compatibilità ambientale dell'impianto - Previsione che tutti gli impianti dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al punto R1 allegato C alla parte quarta del Codice dell'ambiente - Verifica della sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 - Dimezzamento o riduzione a un quarto (in caso di procedure in corso) dei termini per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di recupero da realizzare - Previsione della perentorietà dei termini per VIA e AIA - Applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini per la verifica degli impianti e l'adeguamento delle autorizzazioni e per l'accelerazione delle procedure autorizzative - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata introduzione di norme di favore alla prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo, della ricerca e della prevenzione dei rifiuti richiesta dalle direttive comunitarie - Lamentata previsione di nuovi oneri a carico del sistema regionale anche in forza dell'incidenza dell'intervento governativo sui fondi già stanziati dalla Regione per la predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti - Mancata previsione della clausola di salvezza delle competenze regionali nonostante le implicazioni della nuova disciplina con la materia della produzione dell'energia - Sovrapposizione con le competenze regionali in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazioni dei beni ambientali e di turismo - Violazione del principio di leale collaborazione - Mancata previsione dell'autorizzazione ambientale strategica (VAS) in contrasto con la direttiva 2001/42/CE - Inosservanza degli obblighi internazionali - Violazione del principio di legittimo affidamento che ridonda nella violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva CE 2001/42/CE del 27 giugno 2001, nonché commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Qualificazione delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale come attività di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili - Attribuzione al Ministero dello sviluppo economico della predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività sopradette - Trasferimento dalle Regioni al Ministero dell'ambiente della competenza al rilascio del provvedimento di VIA relativamente ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma - Disciplina transitoria degli effetti dello spostamento di competenze - Disciplina per il conferimento di titoli minerari - Introduzione di un titolo concessorio unico - Applicazione delle nuove norme sul titolo concessorio anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del codice ambientale e ai procedimenti in corso - Modifiche normative concernenti i progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi in mare in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di ricerca e coltivazione di idrocarburi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata attrazione nella competenza statale, in assenza di un adeguato elemento di leale collaborazione, delle attività sopradette - Violazione delle competenze regionali in materia di produzione di energia, tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Mancata previsione dell'assoggettamento ad autorizzazione ambientale strategica (VAS)



in violazione della direttiva 2001/42/CE - Inosservanza degli obblighi internazionali - Violazione del principio di ragionevolezza - Difetto di proporzionalità - Denunciata irragionevole esposizione del territorio regionale a gravi rischi in relazione ad attività dapprima interdette per motivi ambientali, di tutela della salute e di protezione civile - Contrasto con il principio di precauzione fissato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea - Lesione all'integrità del demanio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, commi 1, 1-*bis*, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11, 32, 97, 117, primo comma, in relazione alla direttiva CE 2001/42/CE del 27 giugno 2001, nonché commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Disposizioni in materia di finanza delle Regioni - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario di cui all'art. 46, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 66 del 2014 (già impugnato dalla Regione Veneto con ric. n. 63/14) - Anticipazione dal 31 ottobre 2014 al 31 settembre 2014 del termine previsto per l'intesa sul riparto dei tagli in Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza - Contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 42, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 117, comma terzo, 119 e 120.....

Pag. 14

N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 (della Regione Veneto)

Opere pubbliche - Misure di semplificazione per le opere incompiute e misure finanziarie a favore degli enti territoriali, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione, per le opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e per quelle inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, della facoltà di riconvocazione della Conferenza di Servizi funzionale al riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera nonché della facoltà di avvalimento, a scopo consulenziale-acceleratorio, dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti connessi alle opere segnalate e fissazione di importi, condizioni, destinatari e modalità di compensazione finanziaria di tale misura - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sostanziale esclusione delle Regioni dalle misure agevolative adottate - Violazione sotto più profili del canone di ragionevolezza, in collegamento con quello di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Incidenza su diritti inviolabili dell'uomo (in particolare, su quello alla salute) - Violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di "governo del territorio" e di "coordinamento della finanza pubblica" - Lesione delle competenze amministrative comunali attratte in sussidiarietà a livello regionale - Sostanziale disparità di trattamento fra Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord quanto alle entrate rivenienti dalla concessione della coltivazione di idrocarburi - Violazione dell'autonomia e della responsabilità finanziaria delle Regioni, in relazione al residuo fiscale proprio di ognuna - Lesione delle regole di solidarietà attiva, non discriminazione e imparzialità, che gravano sull'intero sistema delle autonomie locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 (modificativo dell'art. 31, comma 9-*bis*, della legge 12 novembre 2011, n. 183) e 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. a), e), f), m) e p).



Ambiente - Misure urgenti per la mitigazione del dissesto idrogeologico, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che gli interventi in materia sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Determinazione di criteri e modalità degli interventi sul reticolo idrografico ed attribuzione di carattere prioritario alla delocalizzazione di edifici e infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - Previsione che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare revoca le risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difformi dalle finalità stabilite - Previsione che l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Violazione della potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di "governo del territorio" - Violazione del principio di leale collaborazione, per omessa previsione di alcun coinvolgimento della Regione nell'individuazione degli interventi - Manifesta irragionevolezza del termine finale per gli accertamenti e i sopralluoghi dell'ISPRA - Incidenza su diritti inviolabili dell'uomo (in particolare, sui diritti alla vita e alla salute) - sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni, senza alcuna verifica concreta e senza tener conto del residuo fiscale proprio di ognuna.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanza delle Regioni, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che le Regioni a statuto ordinario sono tenute per l'anno 2014 ad effettuare le spese nei confronti dei beneficiari, a valere su una serie di autorizzazioni di spesa stabilite dalla legislazione vigente (tra cui quelle per le istituzioni scolastiche paritarie, per il diritto allo studio, per contributi e benefici a studenti anche con disabilità), e che versano all'entrata del bilancio dello Stato la quota di spesa non effettuata - Previsione che per l'anno 2014 non si applicano talune esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno previste dalla legislazione statale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla determinazione, di competenza statale, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Interferenza con l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di istruzione - Compressione dell'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni, senza tener conto del residuo fiscale proprio di ognuna.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 42, commi 1 (aggiuntivo dei commi 7-bis, 7-ter e 7-quater dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), 2 (modificativo dell'art. 1, comma 517, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 3 (modificativo dell'art. 1, comma 140, della legge 13 dicembre 2010, n. 220) e 4 (modificativo dell'art. 1, comma 525, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 117, comma terzo, 118 e 119.....



- N. 13. Ordinanza del Tribunale di Padova del 7 ottobre 2014
Processo penale - Dibattimento - Reato concorrente e circostanze aggravanti risultanti dal dibattimento - Contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine - Facoltà dell'imputato di richiedere rispetto a quell'imputazione il rito abbreviato - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Richiamo alla sentenza n. 184 del 2014 della Corte costituzionale.
- Codice di procedura penale, art. 517.
 - Costituzione, artt. 3 e 24, comma secondo. Pag. 49
- N. 14. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 17 giugno 2014
Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa a tutte le liquidazioni, ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative ad operazioni peritali e prestazioni dell'ausiliario già interamente compiute prima dell'entrata in vigore della legge - Denunciata previsione di una norma retroattiva comportante ingiustificate disparità di trattamento - Violazione del principio della capacità contributiva.
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607.
 - Costituzione, artt. 3 e 53.
- Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Operatività della novella subordinata all'effettivo adeguamento periodico delle tabelle relative ai compensi spettanti agli ausiliari del giudice di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 - Mancata previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e della retribuzione proporzionata ed adeguata.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 606, lett. *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
 - Costituzione, artt. 3 e 36. Pag. 52
- N. 15. Ordinanza dal G.I.P. del Tribunale di Bergamo del 2 ottobre 2014
Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,48 (*recte*: euro 103.291,38) - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
 - Costituzione, art. 3. Pag. 61
- N. 16. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 30 luglio 2014.
Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Previsione, in ragione delle aliquote del contributo soggettivo a carico degli avvocati pensionati di vecchiaia, di un maggiore contributo solidaristico di tale categoria rispetto a quello posto a carico degli avvocati non pensionati - Violazione del principio di uguaglianza.
- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 12; Regolamento della Cassa Forense del 7 marzo 2006, art. 1; Regolamento della Cassa Forense del 19 settembre 2008, art. 2; Regolamento della Cassa Forense del 5 settembre 2012, art. 2; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11.
 - Costituzione, art. 3.



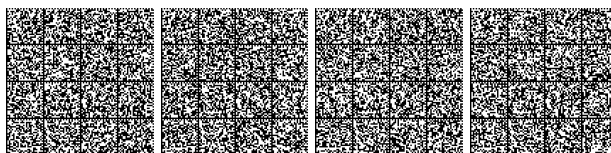
Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Contribuzione erogata dagli avvocati pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica - Mancata previsione di un tetto massimo di contribuzione - Violazione della funzione previdenziale della contribuzione versata.

- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 12; Regolamento della Cassa Forense del 17 marzo 2006, art. 1; Regolamento della Cassa Forense del 19 settembre 2008, art. 2; Regolamento della Cassa Forense del 5 settembre 2012, art. 2; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11; legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, comma ottavo, 10, comma quarto, e 11, comma terzo.
- Costituzione, art. 38..... Pag. 63

N. 17. Ordinanza del Tribunale di Forlì del 23 settembre 2014

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 73





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 15

Sentenza 11 - 18 febbraio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Corte dei conti - Ricorso proposto dalla Regione Calabria avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, con cui è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013.

– Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, 28 maggio 2014, n. 26.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 1° agosto 2014, depositato in cancelleria il 27 agosto 2014 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2014.

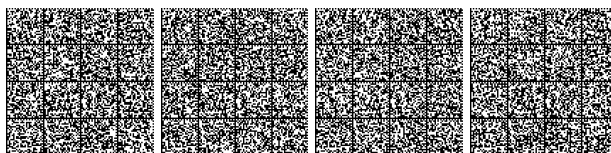
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Calabria, con ricorso notificato in data 1° agosto 2014, depositato il successivo 27 agosto ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26, con cui si è accertata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio finanziario 2013.



La ricorrente ha chiesto di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, di effettuare, in violazione degli artt. 100, 114, 117, 119, 120, 121, 122 e 123 della Costituzione, un controllo, da un lato, «generalizzato, finalistico e di merito» sui rendiconti dei gruppi consiliari, in contrasto con l'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei gruppi medesimi, nonché con le prerogative spettanti ai consiglieri regionali; dall'altro, «con procedure, modalità, tempi e metodi diversi da quelli tassativamente previsti» dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

1.1.- Ha premesso la Regione Calabria che l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 ha dettato disposizioni relative alla redazione, approvazione e controllo dei rendiconti di esercizio annuale dei gruppi consiliari regionali, strutturati secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e che tali linee guida sono state deliberate e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012.

Ha poi evidenziato la ricorrente che il Presidente della Regione ha trasmesso i rendiconti dell'esercizio 2013 e la relativa documentazione alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la quale, con deliberazione n. 18 del 13 marzo 2014, ha disposto la loro regolarizzazione e l'integrazione della documentazione nel termine di 30 giorni. Adempiuto l'ordine, con nota del 18 aprile successivo, la predetta sezione ha richiesto un'ulteriore integrazione documentale e, infine, con deliberazione n. 26 del 28 maggio 2014 ha accertato l'irregolarità di tutti i rendiconti.

1.2.- In punto di diritto, la ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione della sua autonomia amministrativa, legislativa, finanziaria e statutaria, nonché dell'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, delle prerogative dei consiglieri regionali e del principio di leale collaborazione.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo la ricorrente, non si sarebbe limitata alla «verifica della corrispondenza, in termini quantitativi, fra la spesa rendicontata e la documentazione giustificativa e alla verifica di regolarità amministrativa di quest'ultima», ma avrebbe censurato nel merito le scelte discrezionali dei gruppi consiliari.

1.3.- La delibera impugnata, inoltre, lederebbe le attribuzioni costituzionali dei consiglieri regionali e dei loro gruppi previste dall'art. 121 Cost. e tutelate dall'immunità garantita dall'art. 122, quarto comma, Cost.

Quest'ultima non sarebbe diretta ad assicurare ai consiglieri una posizione di privilegio, ma si giustificerebbe in quanto volta a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti la loro sfera di autonomia costituzionalmente garantita, e tale autonomia riguarderebbe anche l'attività dei gruppi e la gestione delle loro spese.

1.4.- La deliberazione in parola, poi, nella misura in cui è stata trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti, violerebbe i limiti imposti dagli artt. 100 e 103 Cost. alle attività di controllo e giurisdizionali della magistratura contabile, in contrasto con le prerogative regionali. Né essa sarebbe prevista dall'art. 1, commi da 9 a 12, del d.l. n. 174 del 2012 o da altre disposizioni di legge.

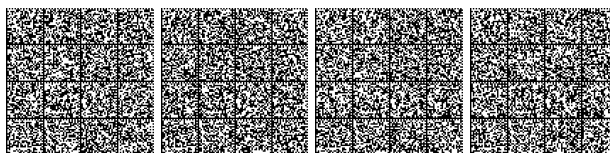
1.5.- La delibera impugnata, ancora, violerebbe le sfere di attribuzione costituzionale della Regione e del Consiglio regionale, perché emessa all'esito di un'anomala sequenza procedimentale.

In particolare, la sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, invertendo la scansione prevista dal d.l. n. 174 del 2012, avrebbe prima disposto la regolarizzazione dei rendiconti e poi richiesto chiarimenti e integrazioni documentali. La delibera finale, poi, sarebbe intervenuta oltre il termine di 30 giorni previsto dalla legge per l'approvazione tacita dei rendiconti.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, dunque, in assenza di idonea copertura normativa, avrebbe «cagionato una esposizione per un tempo indefinito al potere di controllo», incidendo sul punto di equilibrio, individuato dal legislatore, tra le garanzie costituzionali attribuite alla Corte stessa dall'art. 100 Cost. e quelle attribuite all'autonomia regionale dagli artt. 114, 117, 119, 121 e 123 Cost.

1.6.- Una menomazione della sfera di attribuzione regionale sarebbe infine rinvenibile anche nella parte della deliberazione in cui la sezione regionale di controllo ha applicato la sanzione della decadenza dei gruppi consiliari dal diritto all'erogazione delle risorse per l'anno successivo, originariamente prevista dall'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012 e poi travolta dalla pronuncia di incostituzionalità n. 39 del 2014, perché in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.

1.7.- La ricorrente ha quindi proposto istanza cautelare di sospensione degli effetti della deliberazione impugnata, dal momento che la decadenza dai contributi rischierebbe di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, con conseguente paralisi del funzionamento dell'assemblea regionale.



2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- Ha eccepito, in primo luogo, il difetto di interesse della ricorrente all'impugnazione della delibera gravata, perché il controllo effettuato dalla Corte dei conti sarebbe svolto nell'interesse della Regione medesima, che pertanto non sarebbe legittimata alla proposizione del conflitto di attribuzioni.

2.2.- Il ricorso, poi, sarebbe inammissibile per genericità e comunque infondato nel merito.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che non è contestabile che le scelte discrezionali dei gruppi consiliari siano insindacabili sul piano dell'opportunità, mentre sarebbe sicuramente verificabile l'inerenza delle spese ai fini istituzionali.

La doglianza secondo cui la sezione regionale della Corte dei conti avrebbe svolto un controllo di merito sarebbe, tuttavia, apodittica e indimostrata. Per contro, esso sarebbe stato operato in perfetta aderenza alla normativa statale, regionale e al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, che, all'art. 1, comma 3, lettera a), dell'Allegato «A» nell'esplicitare il criterio della «correttezza», enuncerebbe il principio «della riconducibilità all'attività istituzionale del gruppo».

Deduce, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che la ricorrente, facendo valere i medesimi vizi, ha proposto ricorso innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti, il che confermerebbe, sotto altro profilo, l'inammissibilità del conflitto, utilizzato come improprio strumento di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Calabria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26, con cui si è accertata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio finanziario 2013, nonché la loro decadenza dal diritto all'erogazione di risorse pubbliche per l'anno 2014, e disposta la trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei conti.

Con una prima censura la ricorrente lamenta che - in violazione della sua autonomia amministrativa, legislativa, finanziaria e statutaria, nonché dell'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, delle prerogative dei consiglieri regionali e del principio di leale collaborazione - la sezione regionale della Corte dei conti abbia operato un controllo sui rendiconti non meramente esterno e di natura documentale, come previsto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, ma «generalizzato, finalistico e di merito».

Con una seconda censura la ricorrente si duole che la trasmissione della deliberazione alla Procura, in assenza di una specifica disposizione di legge, violi i limiti posti dagli artt. 100 e 103 della Costituzione alle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.

La Regione Calabria lamenta, infine, la violazione della sua sfera di attribuzione costituzionale perché la deliberazione impugnata sarebbe stata emessa all'esito di un'anomala sequenza procedimentale e perché la Corte dei conti avrebbe applicato ai gruppi consiliari la sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse pubbliche, nonostante essa sia stata espunta dall'ordinamento con la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme recate al riguardo dall'art. 1, commi 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012.

2.- Va rilevata d'ufficio l'inammissibilità del ricorso per la mancanza di una preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporlo.

Ai sensi dell'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni «è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa».

La Corte costituzionale ha costantemente affermato «l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio» (ordinanza del 26 febbraio 2013, allegata alla sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007 e n. 54 del 1990), precisando che si tratta di «esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962)» (sentenza n. 202 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 142 del 2012).



Nel caso di specie, il ricorso è stato redatto in data 29 luglio 2014 e notificato il 1° agosto 2014, mentre la delibera di Giunta di autorizzazione alla proposizione del conflitto è del successivo 6 agosto.

3.- L'istanza di sospensione della deliberazione impugnata, formulata dalla Regione Calabria nel ricorso introdotto, rimane assorbita dalla decisione adottata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26, nei confronti dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150015



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015
(della Provincia autonoma di Trento)*

Ambiente - Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Previsione che qualora gli enti locali non aderiscono agli enti di governo dell’ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle Regioni e dalle Province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della Regione stessa esercita, previa diffida all’ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell’ente inadempiente - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa primaria provinciale in materia di ordinamento degli uffici provinciali, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché della potestà legislativa concorrente provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità e finanza locale - Violazione delle funzioni amministrative provinciali nelle materie medesime - Lesione del principio di leale collaborazione per violazione della norma statutaria che prevede, in materia di utilizzazione di acque pubbliche, un piano generale di intesa tra lo Stato e la Provincia in seno ad un apposito comitato.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, comma 1, lett. b), n. 2.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1), n. 5), n. 6), n. 17), n. 19), n. 20) e n. 24); 9, n. 9) e n. 10); 14; 16; 68; Titolo VI e, in particolare, artt. 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare, art. 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278.

Edilizia e urbanistica - Misure urgenti introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Regolamenti edilizi comunali - Previsione che il regolamento che i Comuni adottano ai sensi dell’art. 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi - Previsione che in sede di Conferenza unificata venga adottato uno schema di regolamento edilizio-tipo e che tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa primaria e della potestà amministrativa provinciale in materia di urbanistica e di piani regolatori - Lesione della potestà legislativa primaria provinciale in materia di governo del territorio.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17-bis.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5), e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 3; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.



Turismo - Misure urgenti introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri - Previsione della definizione delle condizioni di esercizio dei “condhotel” (esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicati nello stesso comune che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati) mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano in sede di Conferenza unificata - Previsione che con il decreto stesso sono altresì stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto sopra menzionato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa primaria ed amministrativa provinciale in materia di urbanistica e piani regolari, di tutela del paesaggio, di turismo ed industria alberghiera - Violazione del principio costituzionale dell’esclusione di ogni competenza regolamentare statale in materie regionali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 31.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5), n. 6) e n. 20), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Ugo Rossi, previa deliberazione della Giunta provinciale 9 dicembre 2014, n. 2196 (doc. 1) e delibera di ratifica del Consiglio provinciale 20 dicembre 2014, n. 20 (doc. 2), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 28086 del 16 dicembre 2014 (doc. 3), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall’avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall’avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell’Avvocatura della Provincia di Trento, nonché dall’avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto presso quest’ultimo in via Confalonieri, n.5, Roma,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, pubblicata nel Suppl. ord. n. 85 alla GU. n. 262 dell’11 novembre 2014, con riferimento alle seguenti disposizioni:

articolo 7, comma 1, lettera *b*), n. 2), che inserisce il comma 1-*bis* nell’articolo 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006;

articolo 17-*bis*, che inserisce il comma 1-*sexies* nell’articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, se ed in quanto riferibile anche alle Province autonome ed ai comuni del rispettivo territorio;

articolo 31, in particolare nella parte in cui non prevede un accordo ai sensi della lettera *c*) del comma 2 dell’articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e nella parte in cui si riferisce espressamente alle Province autonome,

per violazione:

dell’articolo 8, n. 1), n. 5), n. 6), n. 17), n. 19), n. 20), n. 24); dell’articolo 9, n. 9) e n. 10); dell’articolo 14; dell’articolo 16; dell’articolo 68; del Titolo VI e, in particolare, degli articoli 80 e 81 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlative norme di attuazione;

del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115;

del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381;

del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 278;

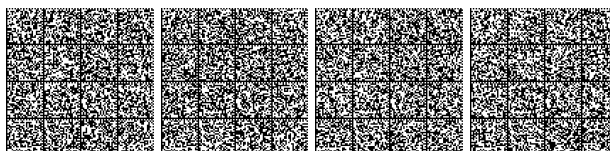
del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare dell’art. 2;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268;

dell’art. 117 della Costituzione, in combinato disposto con l’art. 10 legge cost. 3/2001;

del principio di leale collaborazione,

nei modi e per i profili di seguito illustrati.



FATTO

Con la legge n. 164/2014 è stato convertito il d.l. 133/2014, c.d. «sblocca-Italia». Il decreto è diviso in dieci capi, ognuno dei quali reca «misure» in diverse materie. Di tale ampio complesso normativo vengono qui in considerazione talune disposizioni, che riguardano materie che sotto diversi profili rientrano nella competenza legislativa ed amministrativa della ricorrente Provincia autonoma di Trento.

Per vero, l'art. 43-*bis* dello stesso decreto-legge stabilisce che «Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Con ciò esso pone una generale clausola di salvaguardia che in linea di principio dovrebbe risolvere ogni questione, facendo (come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale) della compatibilità con lo statuto di autonomia il punto di discriminare tra applicazione e non applicazione delle nuove disposizioni alle autonomie speciali, ed in particolare alla ricorrente Provincia autonoma di Trento.

Tuttavia, due delle disposizioni qui impugnate — l'art. 7 e l'art. 31 — si riferiscono espressamente alla Provincia di Trento, superando così la clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale; mentre anche l'art. 17-*bis*, che pure non contiene un diretto riferimento alla ricorrente Provincia, per la propria formulazione e per il riferimento espresso allo «intero territorio nazionale» pone dei dubbi, che possono essere risolti solo mediante la sottoposizione della disposizione al giudizio di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Converrà in primo luogo esaminare il contenuto delle disposizioni qui impugnate.

Il capo III reca Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico e l'art. 7, inserito in questo capo, contiene Norme in materia di gestione di risorse idriche, alcune delle quali modificano l'art. 147 d.lgs. 152/2006, concernente la disciplina del servizio idrico integrato (la quale, come riconosciuto dallo stesso art. 176, comma 2, d.lgs. 152/2006, e come più volte sancito anche da codesta ecc.ma Corte, non trova applicazione nella Provincia di Trento, dotata di un proprio autonomo sistema di gestione delle acque).

L'art. 7, comma 1, lett. *b*), n. 1 introduce le seguenti norme nell'art. 147, comma 1, d.lgs. 152/2006: «Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1».

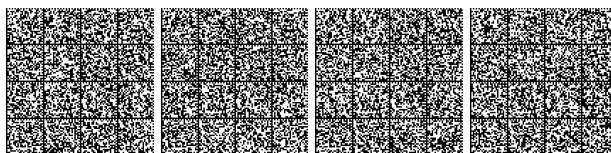
L'art. 7, comma 1, lett. *b*), n. 2 aggiunge il seguente comma 1-*bis* nell'art. 147, comma 1, d.lgs. 152/2006: «1-*bis*. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4».

Come si può vedere, tale disposizione fa espresso riferimento alle Province autonome. Peraltro, tale richiamo non solo non è coerente con la generale clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-*bis*, ma è poi specificamente contraddetto dal comma 9-*bis* dello stesso art. 7, secondo il quale «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione».

È dunque possibile che la menzione delle province autonome nell'art. 7, comma 1, lett. *b*), n. 2, sia il frutto di un mero errore: tuttavia la questione non può essere risolta al di fuori del giudizio da parte di codesta Corte costituzionale. Di qui la presente impugnazione.

Il capo V reca Misure per il rilancio dell'edilizia e all'interno di esso è compreso l'art. 17-*bis*, intitolato Regolamento unico edilizio. Esso inserisce il seguente comma 1-*sexies* nell'articolo 4 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, d.P.R. 380/2001:

«1-*sexies*. Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della



concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Tale disposizione non menziona espressamente i comuni del territorio della Provincia di Trento, ma contiene un riferimento alla sua applicazione nello "intero territorio nazionale". In questi termini, la disciplina che essa pone del regolamento edilizio unico si porrebbe in conflitto con le competenze costituzionali della Provincia (come si illustrerà nel Diritto): ed il conseguente dubbio non può che essere risolto da codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Infine, il capo VII reca Misure urgenti per le imprese. In particolare, l'art. 31 contiene Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, stabilendo quanto segue:

«1. Al fine di diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono definite le condizioni di esercizio dei condhotel, intendendosi tali gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma. In ogni caso, il vincolo di destinazione può essere rimosso, su richiesta del proprietario, solo previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Restano ferme, in quanto compatibili con quanto disposto dal presente articolo, le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 225 del 25 settembre 2002, recante il recepimento dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico».

Come si vede, anche tale disposizione fa espresso riferimento alle Province autonome (v. il comma 3), vanificando la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 43-bis d.l. 133/2014 e pregiudicando le competenze costituzionali della Provincia di Trento.

Le citate disposizioni, ove effettivamente applicabili alla ricorrente Provincia, risultano dunque lesive delle prerogative costituzionali della stessa e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

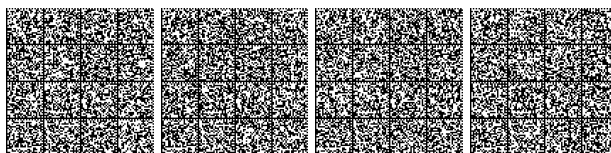
DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, lettera b), n. 2).

Come illustrato nel Fatto, l'art. 7 d.l. 133/2014 modifica le norme statali relative al Servizio idrico integrato e, in particolare, l'art. 147, avente ad oggetto l'Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.

Al comma 9-bis, l'art. 7 d.l. 133/2014 contiene una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni speciali: "Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione". Tale disposizione ribadisce dunque, per il servizio idrico integrato, la generale clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 43-bis d.l. 133/2014: "Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione".

Inoltre, la norma impugnata modifica una disposizione inserita nella parte terza del d.lgs. 152/2006 e l'art. 176, comma 2, d. lgs. 152/2006 dispone che "le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi



statuti”. In effetti, in provincia di Trento non opera il servizio idrico integrato con i suoi diversi ambiti ottimali, ma un sistema diverso; dalla sent. 412/1994 di codesta Corte in poi è sempre stato pacifico che le norme statali relative al servizio idrico integrato non si applicano in provincia di Trento. Inoltre, gli altri commi dell’art. 147 d. lgs. 152/2006 non menzionano le Province autonome.

In questo quadro, sembra difficile ritenere che la disposizione qui impugnata, che nel regolare il potere sostitutivo delle regioni in caso di mancata adesione dei comuni agli enti di governo dell’ambito, fa espresso riferimento alle “province autonome”, esprima una deliberata volontà del legislatore statale rivolta ad imporre alla ricorrente Provincia un determinato modello di gestione del servizio idrico, e sembra invece ragionevole supporre che il riferimento alle Province autonome contenuto nell’art. 147, comma 1-*bis* (come introdotto dall’art. 7, comma 1, lettera *b*), n. 2 d.l. 133/2014), rappresenti un lapsus calami. D’altro canto, l’espresso riferimento alle Province autonome potrebbe essere ritenuto idoneo a “superare” le clausole di salvaguardia sopra menzionate, implicando l’applicabilità in provincia di Trento dell’intera disciplina contenuta nell’art. 147 d. lgs. 152/2006.

Qualora l’art. 147, comma 1-*bis*, fosse inteso in questo secondo senso, esso sarebbe lesivo delle competenze costituzionali della Provincia di Trento in materia di servizio idrico.

Infatti, la competenza della Provincia in materia di servizio idrico è stata più volte riconosciuta dalla Corte costituzionale. Sin dalla sentenza n. 412/1994 la Corte costituzionale ha dato atto che in provincia di Trento la gestione delle acque e l’organizzazione dei servizi idrici si basano su un “complesso quadro normativo che si è venuto definendo prima in sede statutaria, poi attraverso le norme di attuazione” (punto 4 in Diritto), nel quale non opera il servizio idrico integrato con i suoi diversi ambiti ottimali e i diversi piani d’ambito, ma un sistema che vede la Provincia esercitare per acquedotti e fognature un ruolo di governo e coordinamento delle competenze comunali, per la depurazione un ruolo sia di governo sia direttamente gestionale.

Corrispondentemente, dalla predetta sentenza in poi è sempre stato pacifico che le norme statali relative al servizio idrico integrato, alle AATO e alla tariffa non si applicano in provincia di Trento.

Infatti, tale sentenza, nel decidere i ricorsi delle Province autonome proposti contro alcune disposizioni della legge 36/1994, ha confermato che spetta alle Province la competenza sia (punto 4) in relazione all’organizzazione che (punto 5) in relazione alla gestione del servizio idrico integrato, ed ha sancito l’inapplicabilità nel sistema provinciale dell’impianto istituzionale ed organizzativo stabilito dagli articoli 8 e 9 della legge 36/1994.

La perdurante assoluta specialità del regime del servizio idrico assicurata dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione sopra esposte, anche dopo la rifoliazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, è stata ribadita dalla sentenza 357/2010. In questa pronuncia la Corte ricorda di avere rilevato con la sentenza n. 412 del 1994, “con riferimento alla disciplina costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la competenza a regolare detto servizio è riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento”, ed argomenta che, “poiché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma, deve concludersi che la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente”.

D’altronde, il fondamento statutario della competenza provinciale in materia di servizi pubblici trova ulteriore supporto e conferma nella sent. 439/2008, nella quale codesta Corte ha giudicato di una legge della Provincia di Bolzano in materia di servizi pubblici locali applicando l’art. 8, n. 19, dello Statuto (ed i relativi limiti), e non l’art. 117, co. 4, Cost.

Infine, è opportuno ricordare la sent. 137/2014, nella quale la Corte ha ribadito “l’esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell’esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale” (in altro punto si parla di “competenza, che lo statuto di autonomia riserva alla Provincia autonoma di Trento, a regolare integralmente il servizio idrico”; v. anche le sentt. 335/2008 e 233/2013).

La giurisprudenza costituzionale ora ricordata costituisce — come essa stessa espressamente ricorda — il riconoscimento, nella specifica materia del servizio idrico, di un complesso quadro di competenze statutarie ed attuative, che può essere così sommariamente ricostruito.

La Provincia autonoma di Trento è dotata di potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici provinciali”, “urbanistica”, “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale”, “assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali”, “opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria” ai sensi dell’articolo 8, nn. 1, 5, 17, 19 e 24 dello Statuto speciale. Inoltre, essa è titolare della potestà legislativa concorrente in materia di “utilizzo delle acque pubbliche”, “igiene e sanità” e “finanza locale”, ai sensi dell’art. 9, nn. 9 e 10, e degli artt. 80 e 81 St.



Nelle medesime materie, alla Provincia spettano le funzioni amministrative, in virtù dell'art. 16 dello Statuto.

Inoltre, l'art. 14 St. dispone che "l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato". Detto piano, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2006, ha valore di piano di bacino di rilievo nazionale per il relativo territorio provinciale (articolo 5 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381) e regola, tra l'altro, il bilancio idrico, l'utilizzazione delle acque pubbliche, il risparmio e il riutilizzo della risorsa idrica. In base all'art. 8 d.P.R. 381/1974, il PGUAP "deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata". In base all'art. 10, co. 2, dPR 381/1974, "dalla data di entrata in vigore del piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, di cui al precedente art. 8, cessa di applicarsi nel territorio della provincia il piano regolatore generale degli acquedotti".

Il predetto assetto statutario è integrato e completato dalle norme di attuazione dello Statuto speciale. Rilevano, in particolare, il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, che trasferisce alle Province autonome, tra l'altro, tutti i beni del demanio idrico, in relazione a quanto previsto dall'articolo 68 dello Statuto; il già citato d.P.R. 381/1974, che trasferisce alle Province "le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 1), e "tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità" del demanio idrico, "ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento" (art. 5); il d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di energia e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, ed il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in materia di finanza locale.

Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, detta poi norme concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, disponendo l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente ai principi costituenti limiti statutari (articolo 2).

In attuazione di tali disposizioni e norme, la Provincia di Trento esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico e ha adottato disposizioni legislative provinciali che, nel rispetto dei principi contenuti nella normativa europea e statale che rappresentano limiti della competenza provinciale, regolano il servizio idrico.

Per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione del servizio idrico, occorre ricordare che il sistema della Provincia di Trento si basa su una forte centralizzazione del sistema depurativo (gestito dalla stessa Provincia) e su un decentramento gestionale degli acquedotti e del sistema fognario.

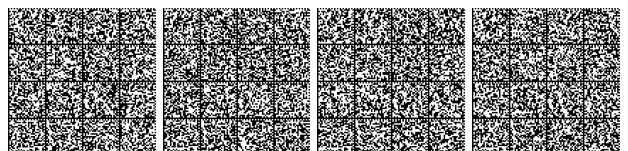
La Provincia ha adottato, quindi, un modello organizzativo "misto", i cui attori sono la Provincia, i Comuni e l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e che si fonda su forme di coordinamento interistituzionale. Le regole di tale sistema risultano dagli artt. 54 ss. del dPGp 26 gennaio 1987, n. 1-41 (Testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti): in particolare, l'art. 54 regola il piano provinciale di risanamento delle acque e attribuisce ai Comuni la gestione delle fognature, mentre i depuratori rientrano nella competenza della Provincia.

La gestione dei servizi pubblici è stata regolata anche dalle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni (v. la l.r. 1/1993 ed il t.u. adottato con d.P.Reg. 3/2005) e dalle leggi provinciali 6/2004 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici: v. gli artt. 10 e 11) e 3/2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino).

Tenuto conto di ciò, pare chiaro che l'art. 7, comma 1, lett. b), n. 2 d.l. 133/2014, qualora non possa essere oggetto dell'interpretazione "adeguatrice" sopra ipotizzata, lede le competenze statutarie della Provincia di Trento sopra illustrate. Infatti, una volta riconosciuto che la Provincia di Trento è competente a regolare i diversi aspetti del servizio idrico, ne consegue inevitabilmente l'illegittimità e lesività, per violazione di tale competenza, della disposizione impugnata, nella parte in cui essa menziona le Province autonome di Trento e di Bolzano, presupponendo l'applicazione in esse di un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella provincia di Trento.

È evidente infatti il contrasto con quel "complesso quadro normativo che si è venuto definendo prima in sede statutaria, poi attraverso le norme di attuazione", come definito dalla sentenza n. 412 del 1994, e che comprende certamente l'organizzazione del servizio idrico: sistema che ha trovato concreta attuazione e traduzione in una pluridecennale organizzazione e attività amministrativa.

Inoltre, la norma impugnata viola l'art. 2 d.lgs. 266/1992, perché si rivolge alle Province pretendendo applicazione diretta ed imponendo ad esse un'attività da svolgere (l'esercizio del potere sostitutivo): poiché ciò avviene in una materia di competenza provinciale (organizzazione del servizio idrico), è violato l'art. 2 d.lgs. 266/1992, che invece prevede il mero dovere di adeguamento delle Province alle leggi statali recanti limiti delle competenze provinciali.



2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 17-bis

Come visto nel Fatto, l'art. 17-bis inserisce il comma 1-sexies nell'art. 4 dPR 380/2001. Quest'ultima disposizione prevede i Regolamenti edilizi comunali. Il comma 1 dispone che "il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi".

La norma impugnata stabilisce che, in sede di Conferenza unificata, venga adottato uno schema di regolamento edilizio-tipo, "al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti". Si precisa che "tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", e si aggiunge che "il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti" dall'art. 2 I. 241/1990.

Il comma 1-sexies non menziona specificamente le Province autonome e, dunque, considerando anche la già citata clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-bis d.l. 133/2014, esso potrebbe essere inteso come non rivolto ai comuni della provincia di Trento. È anche da sottolineare che, in base all'art. 2, co. 2, d.P.R. 380/2001, "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione".

D'altro canto, il tenore generale della disposizione (che fa riferimento al fine di "uniformare le norme e gli adempimenti" e ai "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") potrebbe indurre a interpretare la disposizione come destinata a tutti i comuni italiani. Se così fosse, essa sarebbe lesiva delle competenze costituzionali della Provincia in materia di urbanistica.

Infatti, l'art. 8, n. 5, e Part. 16 dello Statuto attribuiscono alle Province potestà legislativa primaria e potestà amministrativa in materia di "urbanistica e piani regolatori". Questa Provincia autonoma ha disciplinato compiutamente la materia edilizia con la legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), ed in particolare ha previsto nell'articolo 36 (Contenuti del regolamento edilizio comunale) che "la Giunta provinciale, sentito il parere della Commissione Urbanistica Provinciale e del Consiglio delle autonomie locali, approva uno schema di regolamento edilizio tipo per la redazione dei regolamenti edilizi" in ambito provinciale (comma 3; Part. 36, co. 1, indica gli oggetti dei regolamenti edilizi).

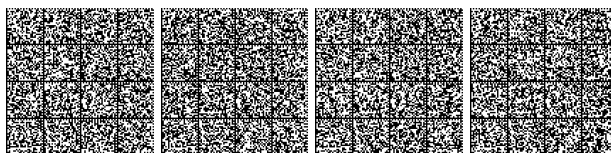
Poiché la legge cost. 3/2001 attribuisce alle Regioni potestà concorrente in materia di "governo del territorio", è pacifico che questa Provincia ha conservato, in materia urbanistica, la propria potestà primaria prevista dallo Statuto speciale. Come noto, quando lo Stato ritenga di dover tutelare interessi nazionali in materie di competenza statutaria delle Province autonome, esso può adottare norme legislative (soggetti al regime di cui all'art. 2 d.lgs. 266/1992) e atti di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 266/1992. Di certo, lo Stato non può pretendere di "espropriare" la Provincia della propria potestà legislativa ed amministrativa, invocando titoli di competenza esclusiva statale non applicabili alla Provincia.

Premesso ciò in linea generale, sono ora da illustrare i diversi profili di illegittimità della disposizione impugnata. Innanzi tutto, è da contestare il riferimento all'articolo 117, comma 2, lett. e) e m), della Costituzione. In base all'art. 10 I. cost. 3/2001, le norme del Titolo V sono applicabili alle Regioni speciali solo se più favorevoli. Dunque, le norme dell'art. 117, co. 2, sono applicabili alle Regioni speciali solo qualora siano collegate a competenze attribuite alle Regioni dai commi 3 o 4, in modo tale da determinare comunque un effetto "ampliativo" per la Regione speciale. Poiché lo Statuto speciale, come visto, conferisce alle Province potestà primaria in materia urbanistica, è chiaro che non esiste alcun titolo per applicare alle Province norme dell'art. 117, comma 2, Cost.

Le esigenze unitarie tutelate dall'art. 117, co. 2, lett. e) ed m) possono essere soddisfatte, in materia urbanistica ed in provincia di Trento, attivando uno dei limiti statutari, cioè essenzialmente mediante il limite degli interessi nazionali.

Dunque, l'art. 17-bis è illegittimo, in primo luogo, perché, qualora sia inteso come rivolto anche alle Province autonome, applicherebbe ad esse titoli di competenza statale che, in materia edilizia, non possono condizionare le competenze provinciali. Oltre a ciò, il riferimento all'art. 117, comma 2, lett. e) ed m), è contestabile anche, per così dire, nel merito.

In primo luogo, la disposizione è formulata in modo oscuro, sia perché non è chiaro se è l'accordo in sé (cioè, la conclusione dell'accordo) a costituire livello essenziale o se l'accordo definisce i livelli essenziali delle prestazioni, sia perché la "tutela della concorrenza", che nell'art. 117, comma 2, è una competenza autonoma, nell'art. 17-bis viene "inglobata" nei livelli essenziali delle prestazioni ("livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali").



In secondo luogo, non si vede in che modo il regolamento edilizio-tipo possa avere a che fare con la tutela della concorrenza, a meno di non voler ritenere che qualsiasi regolazione di un'attività avente rilievo economico incida sulla tutela della concorrenza. Ma sia consentito osservare che, al contrario, la giurisprudenza costituzionale ha riportato la nozione all'interno di confini precisi, alla garanzia della correttezza dei comportamenti reciproci tra gli operatori economici e — per quanto riguarda il rapporto tra poteri pubblici e imprese - alla garanzia della parità di trattamento tra imprese concorrenti (*cf.* sentt. n. 431 del 2007 e n. 63 del 2008).

Né le prescrizioni del regolamento edilizio comunale, che in pratica possono estendersi all'intera disciplina urbanistica dell'abitato, possono essere genericamente fatte coincidere con la definizione di livelli essenziali di non meglio definite "prestazioni" che la pubblica amministrazione dovrebbe erogare per soddisfare i diritti civili e sociali dei privati.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'autoqualificazione" operata dall'art. 17-*bis* risulta illegittima, in quanto non corrispondente al reale contenuto della disposizione.

L'art. 17-*bis* risulta poi illegittimo in quanto da esso emerge la pretesa di imporre ai comuni il regolamento edilizio-tipo "centrale", in luogo di quello provinciale (previsto dal già citato art. 36 l.p. 1/2008). Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo della disposizione ("Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti" dall'art. 2 l. 241/1990). Dunque; la potestà legislativa ed amministrativa della Provincia in materia urbanistica è indubbiamente lesa, perché i comuni situati in territorio trentino sarebbero obbligati (qualora l'art. 17-*bis* sia inteso come applicabile in provincia di Trento) a recepire il regolamento-tipo centrale, invece che attenersi allo schema approvato dalla Giunta provinciale ai sensi della legge provinciale.

A questo modo l'autorità centrale si sostituisce alla Provincia nell'esercizio di essenziali funzioni amministrative nella materia urbanistica (art. 8, n. 5, Statuto), in violazione diretta dell'art. 16 dello stesso Statuto, come attuato dal DPR n. 381 del 1974.

Inoltre, ciò determina violazione anche dell'art. 2 d. lgs. 266/1992, in quanto l'ultimo periodo dell'art. 17-*bis* pretende immediata applicabilità in una materia di competenza provinciale e impone direttamente un'attività ai comuni trentini.

Né il contenuto dell'atto potrebbe essere giustificato in base all'art. 3 d.lgs. 266/1992. Infatti, l'art. 17-*bis* prevede sostanzialmente un atto di indirizzo e coordinamento che, però, non rispetta i requisiti sostanziali e procedurali di cui all'art. 3 d. lgs. 266/1992: infatti, in base a quest'ultima disposizione, gli atti di indirizzo "vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti", mentre l'atto previsto dall'art. 17-*bis* ha un contenuto normativo e non finalistico (si parla di "schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti", e di "regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici"), tanto è vero che i comuni sono tenuti semplicemente ad adottarlo. Inoltre, l'art. 17-*bis* non prevede che venga specificamente richiesto il parere delle Province autonome, in contrasto con l'art. 3, co. 3, d. lgs. 266/1992.

Né tale obiezione potrebbe essere superata sottolineando che lo schema di regolamento edilizio-tipo è adottato con un accordo in sede di Conferenza unificata. È vero che l'accordo di cui all'art. 9 d.lgs. 281/1997 è di tipo "forte (l'art. 9, co. 2, lett. c), non rinvia all'art. 3 d. lgs. 281/1997) e che anche per le intese di cui all'art. 8, comma 6, legge 131/2003 "è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281", ma è chiaro che la volontà della Provincia di Trento può essere scavalcata nella Conferenza unificata, e quindi che la Provincia può vedersi imporre uno schema di regolamento che non condivide, in luogo di quello previsto dall'art. 36 l.p. 1/2008.

Resta confermata, dunque, l'illegittimità dell'art. 17-*bis* per i motivi sopra esposti, nella parte in cui esso intenda applicarsi anche ai comuni della provincia di Trento.

3) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 31*

Come già visto, l'art. 31 di l. 133/2014, intitolato Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, stabilisce che, "al fine di diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono definite le condizioni di esercizio dei condhotel", che vengono di seguito definiti.



Il comma 2 indica ulteriori contenuti del decreto di cui al comma 1 (“i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma”) ed il comma 3 dispone che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*”.

Si noti che il comma 3 assume un significato diverso per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali, in particolare per le Province autonome. Per le Regioni ordinarie, infatti, tale disposizione vale a concedere un anno di tempo per l’attuazione del decreto. Per le Province autonome, invece, essa viene a stabilire in modo diretto l’applicabilità ad esse di tale decreto (sia pure nel termine di un anno), a prescindere da un giudizio di compatibilità con lo statuto, che sarebbe invece stato dovuto secondo la generale clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 43-*bis* d.l. 133/2014.

Ad avviso della ricorrente Provincia, il comma 3 viene così a sancire l’applicabilità ad essa del decreto, in contrasto con lo statuto, pregiudicando dunque le sue competenze costituzionali.

In effetti, la disposizione interviene in un complesso di materie che appartengono alla competenza legislativa primaria e alla competenza amministrativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quali l’“urbanistica e piani regolatori”, la “tutela del paesaggio” e il “turismo e industria alberghiera”, ai sensi dell’art. 8, nn. 5, 6 e 20, e dell’art. 16 dello Statuto; le Province autonome, inoltre, sono dotate di potestà legislativa primaria nella materia del commercio, ai sensi dell’art. 117, co. 4, Cost. e dell’art. 101. cost. 3/2001 (v. sent. Corte cost. 183/2012).

La ricorrente Provincia di Trento, in particolare, ha esercitato tali competenze approvando la legge 15 maggio 2002, n. 7, Disciplina degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri e promozione della qualità della ricettività turistica, e dettando all’articolo 13-*bis* (aggiunto dall’art. 18 della l.p. 11 marzo 2005, n. 3, e poi modificato dall’art. 155 della l.p. 4 marzo 2008, n. 1, e dall’art. 16 della l.p. 15 maggio 2013, n. 9) Disposizioni in materia di realizzazione di villaggi alberghieri e di residenze turistico alberghiere, come definiti dall’art. 5 l.p. 7/2002; l’art. 13-*bis* disciplina anche il vincolo di destinazione alberghiera delle strutture in questione. L’art. 31 d.l. 133/2014 interviene indubbiamente nelle materie sopra indicate (prevalentemente nelle materie “urbanistica e piani regolatori”, “commercio” e “turismo e industria alberghiera”).

Esso non si limita a definire i “condhotel”, ma prevede un successivo dPCm, sostanzialmente regolamentare, al fine di determinarne le “condizioni di esercizio” e di stabilire “i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera”; e al comma 3, come sopra precisato, si prevede il dovere di adeguamento delle Province al dPCm.

Senonché, la previsione del dovere di adeguamento ad un atto statale sublegislativo, sostanzialmente regolamentare, viola l’art. 117, comma 4, Cost., Part. 8, nn. 5 e 20, St., le relative norme di attuazione (v. il DPR 381/1974, in materia urbanistica, il DPR 686/1973 in materia di pubblici esercizi ed il DPR 278/1974, in materia di turismo e industria alberghiera) e l’art. 2 d. lgs. 266/1992.

L’art. 2 d. lgs. 266/1992, in particolare, stabilisce chiaramente che le Province hanno un onere di adeguamento solo agli atti legislativi statali costituenti un limite statutario. Si noti che tale vincolo di adeguamento è in realtà illegittimo anche per le Regioni a statuto ordinario (dato che l’art. 117, co. 6, Cost. esclude ogni competenza regolamentare statale nelle materie regionali): ma per le Province autonome le norme di attuazione dello statuto delimitano in modo specifico e preciso gli oneri di adeguamento.

Dunque, nei confronti delle Province autonome il legislatore statale doveva limitarsi a prevedere l’adeguamento delle Province alle norme legislative statali concretanti limiti statutari, mentre ha disposto l’adeguamento dell’ordinamento delle Province “a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*”.

Di qui l’evidente illegittimità costituzionale della disposizione.

Né a tale censura si potrebbe obiettare che il dPCm sarà adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’art. 9 d. lgs. 281/1997. Non solo, infatti, come già osservato nel punto precedente, la volontà della Provincia di Trento può essere scavalcata nella Conferenza unificata, e quindi la Provincia può vedersi imporre un atto che non condivide, ma è evidente che la stessa Provincia non potrebbe volontariamente limitare per il futuro l’autonomia che lo statuto assicura alla propria funzione legislativa.

In via subordinata, è poi da sottolineare che, l’art. 31, comma 1, si riferisce ad una intesa in base all’art. 9 del d. lgs. 281/1997, e che secondo il comma 2, lett. b), di tale disposizione “nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all’articolo 3, commi 3 e 4”, del medesimo decreto, che prevedono la possibilità di prescindere dall’intesa.



Ora, qualora l'intesa di cui all'art. 31, co. 1, dovesse essere considerata — in forza di tale richiamo — “debole”, la norma *de qua* sarebbe ulteriormente illegittima per violazione delle competenze provinciali sopra illustrate e del principio di leale collaborazione. Infatti, poiché — come già detto - la disciplina relativa ai “condhotel” rientra in materie di competenza regionale, le già illustrate ragioni di illegittimità del vincolo che la legge pone di fronte al decreto adottato “previa intesa” varrebbero a maggiore ragione di fronte ad un vincolo posto senza neppure la garanzia (che pur non vale a renderlo legittimo, per le ragioni sopra esposte) di tale previa intesa. Dunque, ove, in denegata ipotesi, il carattere vincolante del dPCM fosse ritenuto di per sé non illegittimo da codesta Corte, esso lo sarebbe in ogni caso, per violazione del principio di leale collaborazione, nel caso in cui dovesse ritenersi che il difetto di tale previa intesa possa superato.

P.Q.M.

Per le esposte ragioni, la Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, con riferimento alle seguenti disposizioni:

articolo 7, comma 1, lettera b), n. 2), che inserisce il comma 1-bis nell'articolo 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006;

articolo 17-bis, che inserisce il comma 1-sexies nell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, se ed in quanto riferibile anche alle Province autonome ed ai comuni del rispettivo territorio;

articolo 31,

nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Prof. avv. Giandomenico FALCON

Avv. Nicolò PEDRAZZOLI

Avv. Luigi MANZI

Padova-Trento-Roma, 7 gennaio 2015

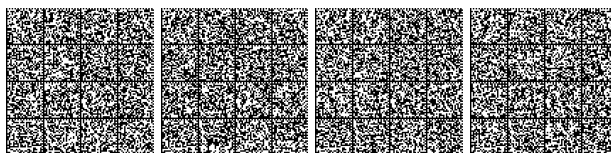
15C00025

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015
(della Regione Veneto)*

Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia - Modifiche al T.U. in materia di edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001) - Contributo per il rilascio del permesso di costruire - Incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria - Criteri di valutazione - Introduzione del criterio del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata previsione di un contributo straordinario determinato autoritativamente - Omessa individuazione della percentuale di ripartizione del maggior valore tra l'amministrazione comunale e il privato - Contrasto con la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio e urbanistica - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della riserva di legge.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17, comma 1, lett. g).
- Costituzione, artt. 3, 23, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

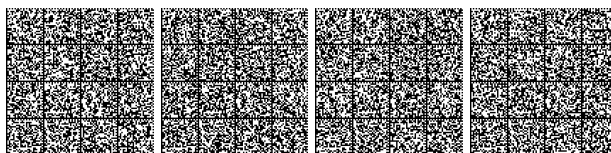


Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Disposizioni finalizzate alla realizzazione di una rete nazionale di impianti di incenerimento - Individuazione con D.P.C.M. degli impianti esistenti e di quelli di incenerimento a recupero energetico da realizzare - Recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU) raccolta in maniera differenziata - Previsione che tutti gli impianti sono autorizzati a saturazione del carico termico in caso di valutazione positiva della compatibilità ambientale dell'impianto - Previsione che tutti gli impianti dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al punto R1 allegato C alla parte quarta del Codice dell'ambiente - Verifica della sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 - Dimezzamento o riduzione a un quarto (in caso di procedure in corso) dei termini per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di recupero da realizzare - Previsione della perentorietà dei termini per VIA e AIA - Applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini per la verifica degli impianti e l'adeguamento delle autorizzazioni e per l'accelerazione delle procedure autorizzative - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata introduzione di norme di favore alla prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo, della ricerca e della prevenzione dei rifiuti richiesta dalle direttive comunitarie - Lamentata previsione di nuovi oneri a carico del sistema regionale anche in forza dell'incidenza dell'intervento governativo sui fondi già stanziati dalla Regione per la predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti - Mancata previsione della clausola di salvezza delle competenze regionali nonostante le implicazioni della nuova disciplina con la materia della produzione dell'energia - Sovrapposizione con le competenze regionali in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazioni dei beni ambientali e di turismo - Violazione del principio di leale collaborazione - Mancata previsione dell'autorizzazione ambientale strategica (VAS) in contrasto con la direttiva 2001/42/CE - Inosservanza degli obblighi internazionali - Violazione del principio di legittimo affidamento che ridonda nella violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva CE 2001/42/CE del 27 giugno 2001, nonché commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Qualificazione delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale come attività di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili - Attribuzione al Ministero dello sviluppo economico della predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività sopradette - Trasferimento dalle Regioni al Ministero dell'ambiente della competenza al rilascio del provvedimento di VIA relativamente ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma - Disciplina transitoria degli effetti dello spostamento di competenze - Disciplina per il conferimento di titoli minerari - Introduzione di un titolo concessorio unico - Applicazione delle nuove norme sul titolo concessorio anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del codice ambientale e ai procedimenti in corso - Modifiche normative concernenti i progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi in mare in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di ricerca e coltivazione di idrocarburi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata attrazione nella competenza statale, in assenza di un adeguato elemento di leale collaborazione, delle attività sopradette - Violazione delle competenze regionali in materia di produzione di energia, tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Mancata previsione dell'assoggettamento ad autorizzazione ambientale strategica (VAS) in violazione della direttiva 2001/42/CE - Inosservanza degli obblighi internazionali - Violazione del principio di ragionevolezza - Difetto di proporzionalità - Denunciata irragionevole esposizione del territorio regionale a gravi rischi in relazione ad attività dapprima interdette per motivi ambientali, di tutela della salute e di protezione civile - Contrasto con il principio di precauzione fissato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea - Lesione all'integrità del demanio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11, 32, 97, 117, primo comma, in relazione alla direttiva CE 2001/42/CE del 27 giugno 2001, nonché commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Disposizioni in materia di finanza delle Regioni - Contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario di cui all'art. 46, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 66 del 2014 (già impugnato dalla Regione Veneto con ric. n. 63/14) - Anticipazione dal 31 ottobre 2014 al 31 settembre 2014 del termine previsto per l'intesa sul riparto dei tagli in Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata irragionevolezza - Contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 42, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 117, comma terzo, 119 e 120.

Proposto dalla regione Veneto (codice fiscale 80007580279 - partita IVA 02392630279), in persona del presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della giunta regionale n. 2470 del 23 dicembre 2014 (allegato 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avvocati Ezio Zanon (codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (codice fiscale NTNLCU63E27D869I) del foro di Milano e Luigi Manzi (codice fiscale 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).

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, 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 delle seguenti disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, intitolato «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive» come convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (in supplemento ordinario n. 85, relativo alla *Gazzetta Ufficiale* 11 novembre 2014, n. 262):

art. 17, comma 1, lettera G, per violazione degli articoli 3, 23, 117, commi 3 e 4, 118, 119, 120 della Costituzione;

art. 35, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9, per violazione degli articoli 3, 11, 117, commi 1, 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione;

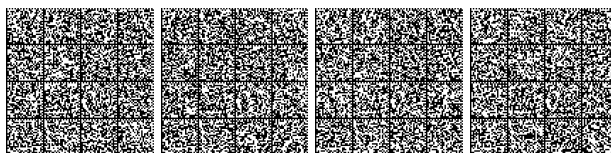
art. 38, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 97, 117, I, III e IV comma, 118, 119, 120 della Costituzione;

art. 42, comma 1, per violazione degli articoli 3, 77, 117, III comma, 119, Costituzione e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Costituzione.

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale art. 17, comma 1, lettera G, per violazione degli articoli 3, 23, 117, commi 3 e 4, 118, 119, 120 della Costituzione.

L'art. 17 (Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia), nell'apportare numerose modifiche al testo unico edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), al comma 1, lettera g), contiene una serie di disposizioni che incidono sul contributo per il rilascio del permesso di costruire. In particolare al n. 3 della lettera g) viene introdotto (nuova lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del testo unico edilizia) un criterio di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Viene altresì stabilito che tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, venga suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima, al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzarsi nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale o opere pubbliche. Con riferimento a tale disciplina di calcolo del maggior valore, il nuovo comma 4-bis dell'art. 16 del testo unico edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) — che viene introdotto dal numero 3-bis della lettera g) — fa salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali. La salvezza di tali disposizioni viene ribadita dal numero 4) della lettera g) dell'articolo che qui si censura, anche con riferimento all'utilizzo, da parte dei comuni, dei citati criteri nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione.



Il suddetto intervento normativo mira, in questi termini, a disciplinare la cd. perequazione inerente all'urbanistica contrattata, ovvero quella forma di perequazione che è diretta alla riappropriazione di quota parte del valore che l'amministrazione determina con le decisioni in materia urbanistica. Tale quota viene ritenuta vuoi una sorta di prelievo fiscale addizionale diretto al parziale recupero del plusvalore fondiario, vuoi un contributo per il miglioramento delle città in corrispettivo dell'attribuzione di una maggiore edificabilità o di un mutamento di destinazione urbanistica più favorevole (un esempio, a livello legislativo, si trova nell'art. 11, comma 5 della legge regionale lombarda n. 12/2005).

È utile ricordare che su questa forma di perequazione è intervenuta in più occasioni la giurisprudenza amministrativa con diverse pronunce, come ad esempio nel caso del piano regolatore di Roma, bocciato dal TAR Lazio e ritenuto legittimo dal Consiglio di Stato (in altri casi, ad es. Cons. di Stato, sez. IV, n. 4833 del 2006, previsioni analoghe, anche se non speculari, sono state ritenute invece illegittime). Nella fattispecie si trattava delle previsioni del PRG che introducevano la possibilità di attribuire un'edificabilità aggiuntiva per mezzo di un meccanismo convenzionale che prevedeva la corresponsione di un contributo straordinario a favore del comune. Il Consiglio di Stato ritenne legittimo tale contributo, in quanto derivante da un accordo con il privato ed escludendo quindi il carattere di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione. La pronuncia evidenziava, tuttavia «l'opportunità che lo Stato intervenga a disciplinare in maniera chiara ed esaustiva la perequazione urbanistica, nell'ambito di una legge generale sul governo del territorio la cui adozione appare quanto mai auspicabile alla luce dell'inadeguatezza della normativa pregressa a fronte delle profonde innovazioni conosciute negli ultimi decenni dal diritto amministrativo e da quello urbanistico» (Cons. di Stato, sez. IV, n. 4544/2010).

È questo quindi il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione impugnata, che introduce un «contributo straordinario» (che verrà dunque a far parte del contributo per il rilascio del permesso di costruire) parametrato alla valutazione del maggior valore generato dagli interventi in variante urbanistica.

La disposizione, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 133/2014, così come strutturata, risulta, tuttavia, viziata di incostituzionalità sotto molteplici profili e palesemente irragionevole, non risolvendo in alcun modo l'esigenza prospettata dal Consiglio di Stato.

Innanzitutto, infatti, in base alla disposizione impugnata il contributo straordinario viene determinato autoritativamente, senza possibilità di contrattazione da parte del privato, sia pure con riferimento alle tabelle parametriche regionali (se esistenti, ma la norma, come si è visto — numero 4 della lettera g) —, attribuisce al comune la facoltà di determinazione autoritativa anche se queste non sono adottate), che in ogni caso lasciano ampi margini di discrezionalità all'amministrazione.

Ma non solo.

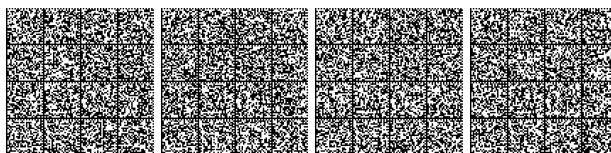
Una volta determinato il maggior valore, la disposizione nulla dice in ordine alla ripartizione tra il comune e il privato. Essa, infatti, afferma che «tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata», ma così stabilendo implica che dopo aver individuato il maggior valore, dovrà essere definita una parte di esso non inferiore al 50%, e questa parte dovrà essere suddivisa tra il comune ed il privato, secondo una percentuale di ripartizione che la norma non individua. Con la conseguenza che la stessa norma potrà giustificare sia previsioni perequative che sequestrino pressoché interamente il plusvalore, sia previsioni che lo lascino pressoché interamente al privato.

Da questo punto di vista è evidente la violazione dell'art. 23 Cost., dal momento che l'ampissima discrezionalità amministrativa assegnata alle amministrazioni comunali non trova alcun adeguato contenimento nella base legislativa (cfr. al riguardo corte cost. sent. n. 435/2001).

Ma vi è di più.

La norma, infatti, da un lato, si configura quale principio fondamentale in materia di urbanistica, ma nel contempo fa salve «le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali». Si tratta quindi di un principio fondamentale con una struttura del tutto irragionevole — poiché lo scopo dei principi fondamentali dovrebbe essere quello di garantire l'uniformità su tutto il territorio nazionale — al punto che un principio fondamentale cedevole rappresenta una contraddizione in termini, soprattutto considerando che nel caso di specie la cedevolezza è disposta anche nei confronti di atti amministrativi, ovvero degli strumenti urbanistici generali comunali.

Sotto altro profilo, anche l'affermazione secondo cui il contributo straordinario «attesta l'interesse pubblico» appare irragionevole, perché sovrappone l'interesse pubblico al pagamento del contributo straordinario allo specifico interesse pubblico urbanistico che deve sostenere la variante o la deroga. In altre parole, l'interesse pubblico deriva ora automaticamente dalla corresponsione del contributo straordinario e non più dalla valutazione della variante urbanistica o della deroga: in questi termini, con le perverse conseguenze che si possono facilmente immaginare anche in termini di rischi ambientali paesaggistici e idrogeologici, risultano legittimati interventi edilizi rivolti solo allo scopo dell'interesse fiscale senza più adeguata considerazione dell'interesse urbanistico.



La nuova norma prosegue poi precisando che il contributo straordinario potrà essere «erogato in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

Si tratta di un periodo nel quale sembra difettare qualche congiunzione, essendo a quanto pare intenzione del legislatore stabilire un'alternativa tra il versamento finanziario e la cessione di aree o immobili (mentre è difficile interpretarla nel senso che la cessione di aree o immobili sia riferita al centro di costo nel quale confluisce il finanziamento del privato: si sarebbe dovuto trattare di acquisizione — per il Comune — non di cessione, che riguarda invece la parte privata). In ogni caso al riguardo va ricordato che la giurisprudenza amministrativa (ad es. Cons. di Stato, sez. IV, n. 616 del 2014), ha ribadito con grande chiarezza che la perequazione non può servire ai comuni per finanziare qualsiasi opera pubblica purché compresa nella programmazione triennale, essendo necessario invece che vengano finanziate opere «in prossimità» dell'intervento (a pena altrimenti di determinare effetti perversi, perché mentre l'intervento grava su una parte del territorio comunale, sarà un'altra parte a beneficiare delle opere rese possibili in correlazione con quell'intervento). Anche da questo punto di vista si evidenzia quindi l'irragionevolezza della disciplina.

Le suddette disposizioni impugnate pertanto si pongono in contrasto con la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio e urbanistica. Data l'amplessissima discrezionalità amministrativa che assegnano alle amministrazioni comunali si pongono altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello della riserva relativa di legge, la cui lesione ridonda in una lesione delle suddette competenze regionali. Le suddette norme risultano pertanto in violazione degli articoli 3, 23, 117, 3 e 4 comma, 118, 119, 120 Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 2, 3, 5, 8 e 9 per violazione degli articoli 3, 11, 117, commi 1, 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione.*

L'art. 35 del decreto-legge n. 133/2014, recante «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene», prevede disposizioni finalizzate alla realizzazione di una rete nazionale di impianti di incenerimento. A tal fine, in base al comma 1, viene demandata ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non solo l'individuazione degli impianti esistenti, ma anche quelli di incenerimento a recupero energetico da realizzare; sia i primi che i secondi, verranno qualificati come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente».

Il comma 2 attiene al recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU) raccolta in maniera differenziata. Con tale comma si introduce una disposizione che, per le medesime finalità del comma precedente, prevede l'emanazione di un altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrà effettuare la ricognizione dell'offerta esistente e individuare il fabbisogno residuo, articolato per regioni, di impianti di recupero della FORSU raccolta in maniera differenziata. Tale decreto dovrà essere emanato, su proposta del Ministro dell'ambiente, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge di conversione. Lo stesso comma consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, di autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10% della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

Il comma 3 impone che tutti gli impianti (sia nuovi che esistenti) siano autorizzati a saturazione del carico termico, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sulla qualità dell'aria dettate dal decreto legislativo n. 155/2010. Inoltre impone l'adeguamento delle autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione, qualora la VIA (valutazione di impatto ambientale) sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria.

Il comma 4 prevede che tutti i nuovi impianti dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al punto R1 (nota 4), allegato C alla parte quarta del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/2006).

Il comma 5 prevede che le autorità competenti, entro il termine di 90 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione verifichino, per gli impianti esistenti, la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1, revisionando in tal senso e nello stesso termine, quando ne ricorrano le condizioni, le autorizzazioni integrate ambientali.



Il comma 8 dispone che siano dimezzati, o ridotti a un quarto (se si tratta di procedura già in corso), i termini previsti per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di recupero da realizzare, nonché siano perentori i termini previsti per VIA e AIA.

Il comma 9 prevede l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini fissati dai commi 3, 5 e 8 per la verifica degli impianti e l'adeguamento delle autorizzazioni, nonché dal comma 6 per l'accelerazione delle procedure autorizzative.

Si tratta di disposizioni che da diversi punti di vista violano le competenze costituzionalmente attribuite alle regioni e che, irragionevolmente favorendo la prospettiva dell'incenerimento (dal 1995 negli Stati Uniti non si costruiscono più impianti di questo tipo, preferendo le politiche di riduzione, riuso, riciclaggio e recupero) a discapito dell'economia del riciclo, della ricerca e della prevenzione dei rifiuti richiesta dalle direttive comunitarie, non tengono minimamente conto che il quadro impiantistico sull'incenerimento in Italia è ormai saturo: ci sono regioni dove la potenzialità impiantistica di combustione dei rifiuti è sovradimensionata e quindi dovrà essere ridotta, dismettendo, senza sostituirli, gli impianti più vecchi; ci sono regioni, soprattutto al centro sud, dove sono stati costruiti nell'ultimo decennio numerosi impianti per bruciare i rifiuti, colmando il deficit impiantistico; ci sono regioni dove i risibili quantitativi di rifiuti in gioco rendono superfluo realizzare un impianto dedicato. In questo nuovo scenario non ha più senso un programma nazionale per implementare e accelerare la costruzione di nuovi impianti di combustione dei rifiuti. Soprattutto questa prospettiva non considera adeguatamente l'intervenuto incremento della raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio, che ha sostenuto sempre di più la filiera industriale del recupero delle materie prime seconde e ha notevolmente ridimensionato il bisogno, per la chiusura del ciclo nei vari territori, del recupero energetico da combustione di rifiuti urbani non altrimenti riciclabili. L'aumento del riciclaggio e il trend di riduzione della produzione dei rifiuti renderà quindi sempre più problematica l'alimentazione di impianti «rigidi» come gli inceneritori che notoriamente non possono essere modulati nel flusso di rifiuti alimentati al forno e che quindi sono un evidente problema per l'auspicata massimizzazione del riciclo e dello sviluppo delle politiche di prevenzione.

Ciò premesso, riguardo a tali disposizioni, si precisa innanzitutto che il comma 1 riproduce, ma solo in parte, quanto previsto, all'intento di una ben più articolata disciplina, dalla lettera *i*) del comma 1 dell'art. 195 del decreto legislativo n. 152/2006 (d'ora in poi testo unico ambiente), che già prevedeva «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, sentita la Conferenza unificata, a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e inserito nei documenti di programmazione economico-finanziaria con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera *i-ter*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, le risorse necessarie, anche ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili».

Tale disposizione, quindi, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici da realizzare, prevedeva che il Governo procedesse indicando nel disegno di legge finanziaria gli stanziamenti necessari per la loro realizzazione, anche ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali. Inoltre, alla lettera *g*), l'art. 195 stabiliva, in termini più generali, che lo Stato determinasse «garanzie finanziarie in favore delle regioni». Nulla al riguardo viene invece previsto nella nuova formulazione che produce quindi anche nuovi oneri a carico del sistema regionale, in violazione dell'art. 119 cost., anche in forza dell'incidenza dell'intervento governativo sui fondi già stanziati dalla regione per la predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.

Inoltre, se l'art. 195 del testo unico ambiente includeva l'individuazione di impianti di recupero e di smaltimento da realizzare di preminente interesse nazionale tra le competenze statali in materia di rifiuti, nel successivo art. 196 del testo unico ambiente venivano poi indicate le competenze affidate alle regioni, quali la pianificazione regionale della gestione dei rifiuti, la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti (fatta salva la disciplina in materia di *AIA*), nonché la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali fissati a livello statale.

Nella differenza tra il testo del testo unico ambiente e quello impugnato, che si limita a prevedere che il d.pc.m. di cui al comma 1 sia emanato solo «tenendo conto della pianificazione regionale», si precisa quindi ulteriormente la censura di incostituzionalità di una disciplina che attenendo a impianti di incenerimento con recupero energetico, si inserisce anche nell'ambito della materia «produzione dell'energia» di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost.



Il nuovo testo, infatti, anche nonostante la suddetta nuova esplicita implicazione con la materia della produzione dell'energia, non contiene più quella vera e propria clausola di «salvezza» («nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni») — così questa ecc.ma Corte costituzionale la definì nella sentenza n. 249 del 2009 — che invece era contenuta nella lettera *f*) dell'art. 195 del testo unico ambiente.

Non si tratta di mera questione formale, in quanto la generalizzata qualificazione degli impianti di incenerimento sia esistenti che da realizzare, come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente» determina una evidente sovrapposizione con numerose competenze costituzionalmente attribuite alle regioni in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, di turismo, ecc.

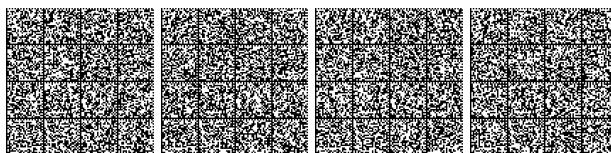
In particolare la nuova disciplina risulta violare quanto stabilisce l'art. 196 del testo unico ambiente come competenze delle regioni. *In primis* la stessa funzione di pianificazione, che prevede che le regioni adottino, coinvolgendo province e comuni, i piani regionali di gestione dei rifiuti e procedano a programmare la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione (art. 196, lettera *a*). Inoltre, il potere regionale di definizione di criteri (nell'ambito dei criteri generali stabiliti dallo Stato, art. 195, comma 1, lettera *p*) per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 196, comma 1, lettera *n*), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (art. 196, comma 1, lettera *o*) (si veda al riguardo Corte cost. sent. n. 285 del 2013). Al riguardo è utile ricordare che questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 314 del 2009, dopo aver precisato che: «La disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” — di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. — costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007), ha tuttavia nel contempo chiarito: «resta, peraltro, ferma la competenza delle regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (da ultimo, sentenza n. 249 del 2009). La localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell'art. 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al “governo del territorio”». Concludeva quindi la sentenza ritenendo che «la disciplina dettata dalla disposizione regionale risponde ad esigenze di coordinamento territoriale e non appronta una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale».

In definitiva, un'ampia gamma di poteri regionali, anche potenzialmente rivolti a stabilire criteri di tutela dell'ambiente più rigorosi di quelli statali, risulta travolta dalla pretesa costituzione di un sistema nazionale di impianti di incenerimento che non contiene più la sopra citata clausola di «salvezza» delle competenze regionali.

A questo riguardo, a titolo esemplificativo, si evidenzia il contrasto con le disposizioni legislative della regione Veneto: legge regionale n. 3 del 21 gennaio 2000 e n. 52 del 31 dicembre 2012, anche in considerazione del fatto che quest'ultima prevede, fra l'altro, all'art. 6 (Nuovi impianti di trattamento termico per rifiuti solidi. Disposizioni transitorie): «1. Nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali, come previsto dalla legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3, che definisce il fabbisogno gestionale di recupero e smaltimento dei rifiuti, non può essere autorizzato l'avvio e l'ampliamento di nuovi impianti di trattamento termico per rifiuti solidi urbani in Veneto».

Il comma 1 dell'art. 35 del decreto-legge n. 133/2014, per questi motivi, si pone in contrasto: con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui irragionevolmente favorisce la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo — e tale violazione ridonda sulle competenze regionali, anche di programmazione, in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, di turismo, ecc.; nonché con gli articoli 117, III e IV comma, 118 (quanto alla competenza regionale sui piani rifiuti) e 119 della Costituzione.

In questa prospettiva, risulta evidente anche la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., perché la semplice previsione che sia «sentita» la Conferenza Stato-regioni, rappresenta rispetto alla nuova e ben più invasiva disciplina, che riguarda anche la produzione di energia, una forma di coinvolgimento delle regioni che si rivela del tutto inadeguata, incidendo la predetta disciplina significativamente sulle suddette competenze regionali. Si ricorda al riguardo che questa ecc.ma Corte nella sent. n. 383 del 2005 ha precisato che: «La predisposizione di un programma di grandi infrastrutture per le finalità indicate dalla disposizione impugnata implica necessariamente una forte compressione delle competenze regionali non soltanto nel settore energetico ma anche nella materia del governo del territorio, di talché, come già sottolineato nel par. 15, è condizione imprescindibile per la legittimità costituzionale dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale di tale funzione amministrativa, la previsione di un'intesa in senso forte con le regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata» (*cfr.* inoltre, sentenze n. 179/2012 e n. 39 del 2013).



Ma vi è di più.

La disposizione del comma 1, infatti, pur prevedendo l'individuazione di un sistema integrato nazionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di recupero energetico, ovvero un vero e proprio atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti, non ne prevede l'assoggettamento ad autorizzazione ambientale strategica (VAS), in violazione dell'art. 3 (1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9) e seguenti della direttiva 2001/42/CE.

Tale direttiva — rivolta a imporre che gli effetti ambientali di piani e programmi vengano considerati «a monte», consentendo, se necessario, di ricorrere a misure di mitigazione definite attraverso consultazioni con le altre autorità competenti nonché con le parti interessate anche attraverso lo svolgimento di consultazioni e informative e quindi a tempo debito e non solo in fasi in cui le possibilità di apportare cambiamenti sensibili sono spesso limitate — è stata recepita dall'Italia con il testo unico ambiente, mentre la disposizione del comma 1 del decreto-legge n. 133/2014 assume un carattere derogatorio non consentito né dal suddetto testo unico ambiente, né dalla citata direttiva (peraltro, sulla non assimilazione di oggetto tra VAS e VIA si ricordano le pronunce di questa ecc.ma Corte n. 58 del 2013 e n. 197 del 2014).

In questi termini si determina una violazione degli articoli 11 e 117, I comma della Costituzione, che ridonda evidentemente nella lesione delle sopramenzionate competenze costituzionalmente assegnate alle regioni, anche inerenti lo stesso procedimento di VAS (*cf.* legge regionale Veneto n. 11 del 2004; articoli 4 e 141 legge regionale n. 4 del 2008; art. 40 legge regionale n. 13 del 2012), dal momento che la individuazione degli impianti non potrà avvenire nel rispetto delle procedure di tutela prescritte dalla normativa comunitaria.

Quanto al comma 2 dell'art. 35 del decreto-legge n. 133/2014, che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri diretto a effettuare la ricognizione dell'offerta esistente e individuare il fabbisogno residuo, articolato per regioni, di impianti di recupero della FORSU raccolta in maniera differenziata, si evidenzia che tale disposizione in modo irragionevole ed illegittimo non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle regioni e quindi estromette la programmazione regionale della pretesa definizione dell'offerta esistente su tutto il territorio nazionale. Risulta quindi violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Quanto ai commi 3 e 5 con cui il legislatore statale impone unilateralmente che tutti gli impianti (sia nuovi che esistenti) di recupero energetico da rifiuti siano autorizzati a saturazione del carico termico, con conseguente adeguamento delle autorizzazioni integrate ambientali, prevedendo, nel caso del mancato rispetto dei termini l'intervento (comma 9) del potere sostitutivo statale (secondo l'art. 8 della legge n. 131/2003), essi si pongono in contrasto, per i motivi sopra indicati, con le competenze regionali relative a tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali, turismo, di cui agli articoli 117, 3 e 4 comma e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Quanto al comma 4, che impone che tutti i nuovi impianti dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al punto R1 (nota 4), allegato C alla parte quarta del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/2006), esso si pone in contrasto con gli articoli 117, 3 comma, e 119 Cost., dal momento che, a fronte di tale obbligo, illegittimamente imposto stante la competenza regionale concorrente in materia di energia, non vengono previste garanzie finanziarie a favore delle regioni.

Quanto al comma 8, che dispone la riduzione (pena l'esercizio del potere sostitutivo statale), in vista dell'irragionevole accelerazione nella realizzazione degli inceneritori di cui al comma 1, alla metà o addirittura a un quarto (se si tratta di procedura già in corso), dei termini previsti per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità degli inceneritori da realizzare, nonché che siano perentori i termini previsti per VIA e AIA, si tratta di una disposizione dall'effetto generalizzato che, da un lato, coinvolgendo tutte le fasi del procedimento espropriativo, travolge tutte le differenti previsioni adottate (legittimamente ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001), nei vari settori, dalla legislazione regionale e che, dall'altro, facendo riferimento ai procedimenti in corso, determina una irragionevole violazione del principio di legittimo affidamento che ridonda anch'essa nella violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio. La disposizione si pone pertanto in contrasto con gli articoli 3 e 117, 3 comma, della Costituzione.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10, violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 97, 117, I, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.*

L'art. 38, recante (Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali) qualifica le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale come attività di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. Vengono inoltre stabilite nuove regole per il conferimento di titoli minerari, in modo da ridurre i tempi necessari per il rilascio dei titoli abilitativi per la ricerca e la produzione di idrocarburi, prevedendo il rilascio di un titolo concessorio unico. Si modifica inoltre la disciplina che consente lo svolgimento di attività mineraria in forma sperimentale.



Più precisamente, il comma 1 qualifica le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale come attività:

- a) di interesse strategico;
- b) di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

Di conseguenza i relativi titoli abilitativi comportano:

- a) la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera;
- b) l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi;
- c) e, per quanto disposto dal comma 2, se le opere da eseguire comportano variazione degli strumenti urbanistici, hanno effetto di variante urbanistica.

Il comma 1-*bis* demanda al Ministero dello sviluppo economico, sentito il Ministero dell'ambiente, la predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239/2004. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della disposizione.

Il comma 3 trasferisce dalle regioni al Ministero dell'ambiente la competenza al rilascio del provvedimento di VIA (valutazione di impatto ambientale) relativamente ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma.

Il comma 4 contiene una norma transitoria destinata a disciplinare gli effetti dello spostamento di competenze operato dal comma 3 sui procedimenti di VIA in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge. Per tali procedimenti viene previsto che se la regione non conclude il procedimento entro il 31 marzo 2015, la stessa dovrà:

- a) provvedere alla trasmissione di tutta la documentazione al Ministero dell'ambiente per i seguiti istruttori di competenza;
- b) darne notizia al Ministero dello sviluppo economico.

Il comma 5 modifica la disciplina per il conferimento di titoli minerari, con specifico riguardo al rilascio dei titoli abilitativi per la ricerca e la produzione di idrocarburi, introducendo un «titolo concessorio unico» in luogo di due titoli distinti (permesso di ricerca e concessione di coltivazione). Si prevede che il titolo sia rilasciato sulla base di un programma generale di lavori articolato nelle seguenti fasi:

- a) fase di ricerca, della durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca;
- b) fase di coltivazione (nel caso in cui la prima fase abbia condotto al rinvenimento di un giacimento riconosciuto tecnicamente ed economicamente coltivabile da parte del Ministero dello sviluppo economico), della durata di trenta anni, da prorogare per una o più volte per un periodo di dieci anni, ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile. Inoltre, viene altresì previsto che la proroga della fase di coltivazione da parte del Ministero per lo sviluppo economico non sia più automatica, ma subordinata al caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico;

- c) fase di ripristino finale.

Secondo il comma 6, il titolo concessorio unico è accordato:

- a) con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sentita la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse, d'intesa, per le attività da svolgere in terraferma, con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata;

- b) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita Conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale strategica del programma complessivo dei lavori. Si specifica che la valutazione ambientale preliminare è svolta entro 60 giorni con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del MATTM. Si ribadisce anche che per il decreto ministeriale di rilascio del titolo per le attività in terraferma, è necessaria la previa intesa con la regione.



Il comma 8 dispone l'applicazione delle nuove norme sul titolo concessorio unico anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del Codice ambientale e ai procedimenti in corso, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in commento, facendo salva con riguardo all'applicazione delle disposizioni sui procedimenti di VIA in corso presso le regioni, l'opzione, da parte dell'istante, di proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione, da esercitarsi entro trenta giorni dal medesimo termine.

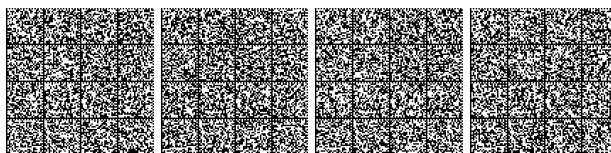
Il comma 10 integra l'art. 8 del decreto-legge n. 112/2008, che stabiliva precisi divieti e condizioni, per rendere ora possibili, e per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi in mare in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi.

I progetti sperimentali: *a)* sono autorizzati dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le regioni interessate; *b)* sono corredati sia da un'analisi tecnico-scientifica, che deve avvenire mediante VIA, sull'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, sia da progetti e programmi di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Si prevede poi che qualora, nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma dei lavori è interrotto e l'autorizzazione alla sperimentazione decade. Qualora invece, al termine del periodo di validità dell'autorizzazione, venga accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. Infine si prevede, che nel caso di attività di cui sopra, ai territori costieri non solo le regioni, ma anche gli altri enti locali territorialmente interessati, abbiano diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale.

Nel complesso si tratta di disposizioni che, da un lato, favoriscono di fatto una nuova e irragionevole colonizzazione del territorio e del mare italiano da parte dell'industria petrolifera, e dall'altro che espongono il territorio italiano, ad ulteriori rischi geologici e ambientali, e marginalizzano, in modo costituzionalmente illegittimo, il ruolo delle regioni. Si apre così il rischio di una nuova ondata di trivellazioni con irrilevanti benefici economici e sociali ed elevati pericoli ambientali. Nonostante i noti rischi di incidenti e di inquinamento legati alle trivellazioni, ad esempio, ma non solo, come quello avvenuto nel Golfo del Messico nel 2010, si mettono quindi a rischio aree di pregio naturalistico e paesaggistico e fiorenti attività economiche legate al turismo e alla pesca, con lo scopo di estrarre idrocarburi di dubbia qualità che agli attuali tassi di consumo, valutate le riserve certe a terra e a mare censite dal Ministero dello sviluppo economico (vedi *infra*), potrebbero (prelevando tutte le riserve del sottosuolo) coprire il fabbisogno nazionale per un periodo non superiore ad un anno.

Ciò premesso, occorre ricordare che l'art. 117, comma 3, Cost., ascrive alla competenza concorrente la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e non già le attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, che, in quanto tali, non sarebbero produttive di energia e che quindi dovrebbero collocarsi nell'ambito della competenza residuale di cui al IV comma dell'art. 117 Cost.

In ogni caso, anche a voler ritenere la materia in oggetto rientrante in quella di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., occorre innanzitutto ricordare che questa ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 383 del 2005 ha stabilito, in questo ambito, la necessità di un'«intesa in senso forte» per giustificare un'attrazione nella competenza statale quale quella disposta dalle norme impugnate. Infatti: «Se dunque non sembrano esservi problemi al fine di giustificare in linea generale disposizioni legislative come quelle in esame dal punto di vista della ragionevolezza della chiamata in sussidiarietà, in capo ad organi dello Stato, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale, al fine di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario, resta invece da verificare analiticamente se sussistano le altre condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato come necessarie perché possa essere costituzionalmente ammissibile un meccanismo istituzionale del genere, che oggettivamente incide in modo significativo sull'ambito dei poteri regionali. In particolare, come questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 6 del 2004, è necessario che la legislazione «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine»; inoltre, «essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali». Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle regioni, la legislazione statale che preveda e disciplini



il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)». (cfr, inoltre cent. n. 179/2012 e 39 del 2013).

Al contrario di quanto esplicitamente, quindi, stabilito dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte sulla necessità di un coinvolgimento forte delle regioni, il comma 1 dell’art. 38 con decisione unilaterale dello Stato, in assenza di un adeguato elemento di leale collaborazione capace di legittimare tale intervento normativo, attrae nella competenza statale le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, e la disciplina dei relativi titoli abilitativi, definendoli di interesse strategico, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, con violazione quindi degli articoli 117, comma 3, e 118, in materia di produzione di energia e 120 della Costituzione.

Il comma 1-*bis* (anche nella versione modificata dall’art. 1, comma 554, della legge n. 190/2014) prevede, inoltre, che, senza adeguato coinvolgimento delle regioni, sia il Ministro dello sviluppo economico con proprio decreto, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, a predisporre il piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Solo per le attività su terraferma, il piano è adottato (questa previsione è stata appunto aggiunta dalla legge n. 190 del 2014) previa intesa con la Conferenza unificata, specificando tuttavia che in caso di mancato raggiungimento dell’intesa, si provveda con le modalità di cui all’art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239/2004. Al riguardo occorre evidenziare come sebbene per le attività in terraferma sia prevista ora una intesa con le regioni, si tratta in ogni caso di una intesa debole; si tratta quindi di un coinvolgimento delle stesse non proporzionato alla tutela degli interessi in gioco in una materia così inerente, da diversi profili, alle competenze regionali in materia tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, produzione di energia (cfr: al riguardo sent. n. 6 del 2004, dove questa ecc.ma Corte ha precisato l’esigenza di intese «forti» «a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.»). Nessuna intesa viene poi prevista per attività in mare, nonostante questa ecc.ma Corte in più occasioni (cfr: ad esempio sent. n. 102 del 2008) abbia precisato «Il mare, infatti, ben può essere oggetto della legislazione regionale; come avviene, ad esempio, per le regioni a statuto ordinario, nell’ambito della competenza concorrente in materia di porti o di grandi reti di navigazione». La disposizione del comma 1-*bis* si pone quindi in violazione degli articoli 117, 3 comma, e 118, in materia di produzione di energia e 120 della Costituzione.

Ma vi è di più.

Come già rilevato in relazione al comma 1 dell’art. 35, anche la disposizione del comma 1-*bis* dell’art. 38, infatti, pur prevedendo un vero e proprio atto di pianificazione delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, non ne stabilisce l’assoggettamento ad autorizzazione ambientale strategica (VAS), in violazione dell’art. 3 e seguenti della direttiva 2001/42/CE. Anche in questo caso, quindi, per le analoghe argomentazioni esposte in relazione al comma 1 dell’art. 35, si determina una violazione degli articoli 11 e 117, I comma della Costituzione, che ridonda evidentemente nella lesione delle competenze costituzionalmente assegnate alle regioni riguardo alla tutela della salute, del governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali e anche inerenti lo stesso procedimento di VAS (cfr: I. regione Veneto n. 11 del 2004; articoli 4 e 14, legge regione n. 4 del 2008; art. 40, legge regionale n. 13 del 2012), dal momento che la individuazione delle aree, proprio in relazione ad un’attività a forte impatto ambientale, non potrà avvenire nel rispetto delle procedure di tutela prescritte dalla normativa comunitaria.

Il comma 2, inoltre prevede che se le opere da eseguire comportano variazione degli strumenti urbanistici, i suddetti titoli abilitativi abbiano effetto di variante urbanistica, senza considerare quanto affermato da questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 340 del 2009, per la quale: «Ai sensi dell’art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., in tali materie lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (*ex plurimis*: sentenze n. 237 e n. 200 del 2009). Orbene la norma in esame, stabilendo l’effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità ... introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d’intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il, menzionato parametro costituzionale (sentenza n. 401 del 2007)». Tale disposizione si pone quindi in palese violazione degli articoli 117, comma 3, e 118, in materia di urbanistica nonché del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.



Quanto al comma 3 dell'art. 38, esso modifica il decreto legislativo n. 152/2006, che attribuiva al Ministero dell'ambiente la competenza al rilascio del provvedimento di VIA solo per i progetti off-shore, cioè relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione in mare e sottrae integralmente alla competenza regionale della VIA i progetti relativi ad attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi. A questo riguardo occorre precisare che la valutazione di impatto ambientale costituisce indubbiamente una materia «intrinsecamente trasversale», essendo correlata in modo più che rilevante al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, entrambi aspetti affidati alla competenza concorrente. Questa ecc.ma Corte ha infatti evidenziato: «La materia tutela dell'ambiente ha natura intrinsecamente trasversale, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, si manifestano competenze diverse che ben possono essere anche di tipo regionale. La trasversalità della materia emerge con particolare evidenza con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale» (sentenza n. 398 del 2006). Peraltro, alle regioni è in ogni caso riconosciuta, come chiarito da questa ecc. ma Corte, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, la potestà di determinare una elevazione degli stessi (sent. n. 93 del 2013). Già prima della riforma del titolo V del 2001 il decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile del 1996, recante «Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge n. 146 del 1994, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale», stabiliva criteri e norme tecniche per l'applicazione della procedura di VIA a livello regionale e prevedeva che le regioni stesse, attraverso l'emanazione di proprie leggi e regolamenti, implementassero e integrassero la normativa nazionale della valutazione di impatto ambientale. Inoltre, in forza dell'art. 71 del decreto legislativo n. 112 del 1999, molte categorie di progetti rientrarono nella competenza regionale, a condizione che queste ultime provvedessero all'adozione di una mirata e specifica normativa in materia di VIA. La competenza regionale quanto al procedimento di VIA è stata poi confermata dal testo unico ambiente, in base al quale le regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal testo unico ambiente. In particolare, in base all'art. 7, comma 4, del testo unico ambiente, «sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali i progetti di cui agli allegati III e IV al decreto legislativo n. 152 del 2006». Il comma 3, pertanto, sottraendo ora integralmente alla competenza regionale della VIA i progetti relativi ad attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi, all'evidente scopo di ridurre la tutela ambientale in ambiti strettamente connessi alle competenze regionali, determina una violazione degli articoli 117, 3 e 4 comma, e 118 della Costituzione in materia di tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, produzione di energia.

Ma non solo.

Il successivo comma 4 stabilisce che le procedure di valutazione di impatto ambientale per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi a terra che siano state avviate dalla regione, se non completate entro il 31 marzo 2015 debbano essere avviate dallo Stato e trasmesse automaticamente al Ministero dell'ambiente. Il legislatore statale pretende quindi che i procedimenti di VIA avviati dalla regione, sulla base di norme diverse per ogni amministrazione e che quindi prevedono modalità diverse di svolgimento e di assunzione delle decisioni finali abbiano a cessare «per decorrenza dei termini» passando automaticamente nella mani del Ministero dell'ambiente.

Quanto previsto avrà come conseguenze un forte e irragionevole aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale: infatti, a quanto risulta dai dati ufficiali, sono 173 i progetti a terra che con l'attuale legislazione, devono ottenere la VIA regionale (68 istanze di permessi di ricerca, 96 permessi di ricerca, 9 istanze di concessione a coltivazione). Si tratta quindi di una disposizione sulla quale non solo si riflettono, per gli stessi motivi esposti, le censure dedotte in relazione al comma 3 del medesimo articolo, ma si rispetto alla quale si evidenzia un'ulteriore vizio di irragionevolezza e di difetto di proporzionalità, ex articoli 3 e 97 Cost., anche conseguente al carattere retroattivo della disposizione, attuata anche in questo caso in violazione del principio di leale collaborazione e con una evidente ricaduta sulle prime evidenziate competenze regionali.

Quanto al comma 5, che prevede l'introduzione di un «titolo concessorio unico» in luogo di due titoli distinti (permesso di ricerca e concessione di coltivazione), rilasciato con decreto del Ministro dello sviluppo economico sulla base di un programma generale di lavori articolato nelle fasi di ricerca, fase di coltivazione e fase di ripristino, esso supera la tradizionale distinzione tra le fasi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi prevista dalle leggi n. 9/1991, n. 239/2004 e dal decreto legislativo n. 625/1996 — che costituisce peraltro attuazione della direttiva 94/22/CE. Infatti, in base a tali disposizioni (art. 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 484; art. 6, comma 4, della legge n. 9/1991, nonché, per la terraferma, l'art. 1, comma 7, lettera n) della legge n. 239/2004) il permesso di ricerca è rilasciato a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni statali, regionali e locali interessate (art. 1, commi 77 e 79 della legge n. 239/2004), e in esso il permissionario s'impegna ad effettuare lavori per l'individuazione di un eventuale giacimento coltivabile presente nell'area richiesta. Le operazioni ammesse sul campo e descritte nel programma dei lavori approvato all'atto del rilascio, sono ricerche geofisiche e perforazioni

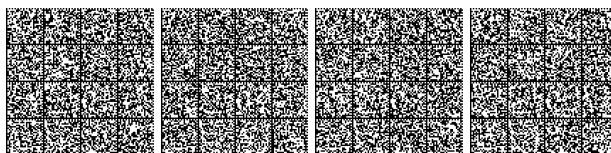


di ricerca. In caso di ritrovamenti di idrocarburi possono essere anche ammesse delle produzioni, ma solo strettamente finalizzate alle valutazioni del giacimento e dei suoi prodotti, essenziali per la richiesta della concessione di coltivazione. La concessione di coltivazione è invece l'atto con cui al concessionario, a seguito di un ritrovamento positivo che egli stesso ha ottenuto, è dato il diritto di produrre in base ad un programma di sviluppo del giacimento approvato all'atto del rilascio della concessione. L'attività principale nella concessione è la coltivazione del giacimento, cioè la produzione, con l'obiettivo di massimizzarla. Nella nuova disciplina, invece, i poteri concessori vengono attribuiti ben prima della dimostrazione dell'utilità generale, in quanto non è ancora stato scoperto il giacimento; inoltre il contenuto del programma dei lavori, che deve essere predisposto prima dell'attività di ricerca, difficilmente potrà specificare in maniera puntuale le singole aree interessate dalla ricerca e successiva coltivazione (cfr. allegato n. 1 dossier Senato, pag. 593, dove si rileva questa incongruenza). Si evidenzia quindi l'irragionevolezza dell'intera disciplina con violazione dell'art. 3 Cost. e la conseguente lesione delle prerogative regionali di cui all'art. 117, comma 3 e 4 della Costituzione in materia di governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, produzione di energia.

Quanto al comma 6, laddove prevede che il titolo concessorio è accordato (lettera *b*) con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sentita la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse, solo d'intesa, e unicamente per le attività da svolgere in terraferma, con la regione territorialmente interessata, esso determina una retrocessione della posizione in precedenza garantita alla regione. Infatti, la disciplina prima prevista dall'art. 1, commi 78, 82-ter della legge n. 239/2004 disponeva che riguardo alle attività su terraferma il suddetto decreto fosse rilasciato a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni statali e regionali interessate. La regione quindi aveva (anche in base alla interpretazione deducibile dalla citata sentenza n. 6 del 2004 di questa ecc.ma Corte) una posizione forte, che non risulta più prevista nella normativa impugnata che non configura l'intesa «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento». La mera previsione di una Conferenza di servizi di cui alla lettera *a*) del comma 6 non implica invece analoga garanzia. In ogni caso l'intesa è esclusa quando si tratti di attività in mare (a differenza della citata previgente normativa che invece prevedeva che la concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi fosse in ogni caso rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipavano anche le amministrazioni regionali e locali). La disposizione risulta pertanto violare gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione in materia di tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, produzione di energia, nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Inoltre, la previsione che la valutazione ambientale del programma complessivo dei lavori «sia espressa, entro sessanta giorni, con parere della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» espropria le regioni delle proprie competenze in materia di VIA: si ripropongono, pertanto, al riguardo le stesse censure espresse in relazione al comma 4 dell'art. 38.

Quanto al comma 8, che dispone l'applicazione delle nuove norme sul titolo concessorio unico anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del Codice ambientale e ai procedimenti in corso, si tratta di una disposizione nella quale si riflettono le censure precedentemente espresse, cui si aggiunge quella della violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. stante l'effetto retroattivo che ridonda in una violazione delle competenze regionali in precedenza indicate in riferimento alla nuova disciplina dei titoli abilitativi.

Quanto infine al comma 10, è utile premettere che secondo le valutazioni dello stesso MISE nei nostri fondali marini esistono circa 10 milioni di tonnellate di petrolio di riserve certe, che stando ai consumi attuali, coprirebbero il fabbisogno nazionale per soli 2 mesi; quanto alle riserve certe di Gas presenti nei fondali, queste ammontano complessivamente a 33,1 miliardi di Gmc, a fronte di un fabbisogno annuo (dato 2013) di oltre 70 mld di Gmc: portando a intero esaurimento queste riserve di Gas si riuscirebbe a coprire quindi il fabbisogno annuo per meno di 6 mesi (cfr. allegato n. 2 dossier MISE, pag. 35). Ciò premesso, al fine di evidenziare, i profili di incostituzionalità della disposizione impugnata, è utile ricordare che la legge n. 179/2002 all'art. 26 «Disposizioni relative a Venezia e Chioggia», comma 2, a fronte di accertati fenomeni di subsidenza, ha esteso il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione alle acque del Golfo di Venezia, nel tratto di mare compreso tra parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po. È poi seguito il decreto-legge n. 112/2008 che all'art. 8, comma 1, ha stabilito che: «Il divieto di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle acque del golfo di Venezia, di cui all'art. 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, come modificata dall'art. 26 della legge 31 luglio 2002, n. 179, si applica fino a quando il Consiglio dei ministri, d'intesa con la regione Veneto, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non abbia definitivamente accertato la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, sulla base di nuovi e aggiornati studi, che dovranno essere presentati dai titolari di permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione, utilizzando i metodi di valutazione più conservativi e prevedendo l'uso delle migliori tecnologie disponibili per la coltivazione.». Senza che l'accertamento di questa definitiva inesistenza di rischi apprezzabili di subsidenza delle coste sia mai stata accertata (anzi la regione Veneto interviene sovente a stanziare risorse per



fronteggiare questo fenomeno — *cf.*: solo a titolo esemplificativo allegato n. 3 DGR n. 180 del 27 febbraio 2014 — che ha portato nella zona del Polesine a fenomeni di abbassamento dei terreni anche in termini di metri), il comma 10 legittima, anche in queste aree, l'attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi nella forma di progetti sperimentali. La disposizione impugnata trasforma, infatti, gli studi che dovevano essere portati a termine dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in «progetti sperimentali di coltivazione», soggetti al regime dei titoli abilitativi accelerati cui allo stesso art. 38, da portare avanti sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente. In modo del tutto contraddittorio, infatti, nella relazione al decreto-legge n. 133/2014, con riguardo al suddetto comma si afferma: «L'obiettivo è la realizzazione degli studi volti a escludere rischi apprezzabili di subsidenza, permettendo così di acquisire i dati necessari per il superamento dell'attuale blocco delle attività in alcune aree, stabilito proprio in attesa di acquisire i risultati di tali studi per la ripresa delle attività di produzione interrotte nel 2002. Tale disposizione permetterà di sviluppare nuove tecnologie nazionali, garantire produzioni significative di gas (oltre un miliardo di Smc/anno), effettuare importanti investimenti privati con rilevanti ricadute occupazionali e monitorare lo svolgimento delle attività estrattive già in corso in aree limitrofe ad opera di Paesi frontisti». Delle due l'una: o lo scopo è realizzare gli studi (e quindi logicamente si dovrebbe attendere quanto previsto originariamente dall'art. 8 del decreto-legge n. 112/2008 o in ogni caso ci si dovrebbe riservare una grande prudenza nel prospettare lo sbocco delle attività) o lo scopo è piuttosto quello di soprassedere alla esigenza di tutela ambientale del territorio italiano e sbocciare l'attività di coltivazione per garantire «produzioni significative di gas» ed effettuare «importanti investimenti privati». I due scopi, antitetici fra di loro, vengono invece artatamente sovrapposti dalla disposizione impugnata, rendendo evidente l'intenzione del legislatore statale di sacrificare il primo scopo al secondo. In questi termini, da un lato, la finalità economico-finanziaria di «assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato», viene a prevalere decisamente su beni primari come la tutela dell'ambiente, dell'integrità del territorio nazionale, della tutela della salute e, dall'altro, vengano esautorate le competenze della regione del Veneto, in particolare svilendo la partecipazione della stessa che non si vedrebbe più quale interlocutrice dello Stato in termini di intesa (che considerando gli interessi regionali in gioco dovrebbe essere del tipo «forte», *cf.*: al riguardo la già citata sent. n. 39 del 2013), dovendo, invece, solo essere sentita. La nuova effettiva finalizzazione teleologica della disciplina emerge, peraltro, anche dal coinvolgimento del MISE, mentre in precedenza era solo al Ministero dell'ambiente che facevano capo gli studi sui rischi di subsidenza legati alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nell'Alto Adriatico. Per motivi di gettito fiscale, si espone quindi, irragionevolmente e senza rispetto del principio di proporzionalità, il territorio italiano e in particolare quello della regione Veneto (e delle altre regioni soggette al fenomeno della subsidenza, con conseguente lesione anche dell'integrità territoriale del demanio regionale) a rischi gravissimi in relazione proprio a quelle attività che erano state giustificate interdetto per motivi ambientali, di tutela della salute e di protezione civile in questa delicatissima zona, le cui esigenze di tutela la legislazione statale in altre occasioni, non ha mancato di rilevare (si pensi a tutta la legislazione a tutela della Laguna di Venezia a partire già dalla legge n. 294/1956 e quindi dalla legge n. 171/1973 e seguenti). Tutto questo nonostante le evidenze del fenomeno. Ad esempio secondo i dati Arpa (allegato n. 4) il litorale ravennate (dove è presente un'intensa attività estrattiva offshore), presenta abbassamenti generalmente fino a circa 5 mm/anno, con alcune aree più critiche come l'area costiera compresa tra il Lido Adriano e la foce del Bevano che presenta una depressione più importante, facendo registrare un abbassamento pari a 20 mm/anno in corrispondenza della foce dei Fiumi Uniti. Inoltre, un ulteriore profilo di irragionevolezza e di violazione del principio di proporzionalità della disciplina si evidenzia considerando che la disposizione prevede una durata della sperimentazione che può arrivare a ben cinque anni, al termine della quale — precisa la norma — «qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo». Si tratta di un periodo di tempo eccessivamente lungo, durante il quale possono essere stati prodotti effetti irreversibili proprio sull'ecosistema e sugli insediamenti antropici: il fatto stesso che la norma ritenga perlomeno necessario stabilire una verifica *ex post*, dimostra evidentemente i controlli *ex ante* previsti dalla norma non sono in grado di escludere il pericolo di danni ambientali.

Da questo punto di vista la disciplina introdotta dal comma 10 si pone in contrasto con l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove è fissato il principio di precauzione, disatteso nella specie attraverso la legittimazione di attività economica in assenza di una piena certezza scientifica e di prove sufficienti a dimostrare l'inesistenza di un nesso causale tra l'esercizio di talune attività e gli effetti nocivi sull'ambiente e sul territorio. Il bene ambiente è esposto infatti ad una possibilità di danno che non potrebbe essere adeguatamente riparato attraverso un intervento successivo, in considerazione della dimensione spaziale e temporale e della diffusività dei potenziali eventi dannosi. Al riguardo va anche ricordata la comunicazione 1/2000 (COM(2000) 1 final del 2 febbraio 2000) dove la commissione ha chiarito che si deve fare ricorso al principio di precauzione quando «le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli



esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto». Così come deve essere ricordata la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha stabilito le autorità pubbliche, pur in presenza di incertezze scientifiche, sono tenute all'adozione di misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per l'ambiente, facendo così prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi nei confronti di quelli economici (Corte di giustizia, sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96) e ancora (Corte di giustizia, 7 settembre 2004, causa C-127/02) che tenuto conto del principio di precauzione, un rischio di pregiudizio sussiste quando non può essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che il piano o il progetto pregiudichino in modo significativo il sito interessato. Ciò implica che in caso di dubbio (e in questo caso l'esistenza di rischi di subsistenza era stata proprio affermata dal legislatore statale con le citate disposizioni del 2002 e del 2008 ora irragionevolmente superate), quanto alla mancanza di effetti significativi, vada effettuata una tale valutazione proprio allo scopo di evitare che vengano autorizzati piani o progetti in grado di pregiudicare l'integrità del sito interessato.

Il comma 10 risulta pertanto, in contrasto con gli articoli 11 e 117, I comma, Cost. nonché, avendo il legislatore statale sacrificato rilevantissimi interessi in gioco senza aver effettuato un (perlomeno adeguato) bilanciamento, con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., e con gli articoli 9, 32 e 97 Cost., con una ripercussione sulle competenze regionali, che risultano violate anche direttamente, previste dai commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost. in materia di tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, produzione di energia, turismo; oltre a porsi in contrasto con l'art. 119, comma 6, per la lesione all'integrità del demanio regionale, nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che prevede che sia solo sentita la regione, senza una forma di intesa, che peraltro ai sensi della citata giurisprudenza di questa ecc.ma Corte relativa alla materia concorrente produzione dell'energia, nel caso di specie, considerando gli interessi regionali in gioco, dovrebbe configurarsi come intesa forte.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 42 comma 1, per violazione degli articoli 3, 77, 117, III comma, 119, Costituzione e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Costituzione.

L'art. 42, al comma 1, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7 del decreto-legge n. 66 del 2014 (rispetto ai quali la regione Veneto ha provveduto, con la DGR n. 1322 del 28 luglio 2014, a proporre ricorso in via principale) ha anticipato in modo del tutto arbitrario e irragionevole, senza peraltro che esistesse alcun reale presupposto di necessità e urgenza, dal 31 ottobre al 31 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa sul riparto dei tagli in Conferenza Stato-regioni. Tale disposizione, entrata in vigore il 13 settembre 2014, ha quindi improvvisamente anticipato di un mese la scadenza originariamente prevista e ha reso quindi impossibile di fatto il raggiungimento di una delicatissima e rilevante intesa diretta a permettere di evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione del criterio di riparto stabilito dal comma 6, che individua come criteri il Pil e la popolazione residente (criterio particolarmente penalizzante per la regione Veneto). Se come questa ecc.ma Corte ha ribadito «costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve» (sent. n. 274 del 2013) (che nel caso di specie era di 60 giorni) in relazione a complesse questioni, appare del tutto evidente, in una questione come quella in oggetto, dove in cui gioco erano i criteri di riparto di un taglio di 750 ml di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della disposizione che ha improvvisamente ridotto il termine a 17 giorni, rendendo quindi di fatto impossibile l'intesa, probabilmente solo allo scopo di poter presentare già in sede di disegno di legge di stabilità (presentato in data 23 ottobre 2014) una piena contabilizzazione del taglio relativo all'anno 2015.

La suddetta disposizione si pone pertanto in contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, III comma, Cost. nonché con gli articoli 3 e 77 Cost. la cui violazione ridonda sulla sfera costituzionalmente garantita alla regione dagli articoli 117, III e IV comma, e 119 comma, Cost. riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali, nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

P. Q. M.

La regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, intitolato «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», come convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (in supplemento ordinario n. 85, relativo alla Gazzetta Ufficiale 11 novembre 2014, n. 262):

art. 17, comma 1, lettera G, per violazione degli articoli 3, 23, 117, commi 3 e 4, 118, 119, 120 della Costituzione;



art. 35, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9 per violazione degli articoli 3, 11, 117, commi 1, 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione;

art. 38, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 10, violazione degli articoli 3, 9, 32, 11, 97, 117, I, III e IV comma, 118, 119, 120 della Costituzione;

art. 42, comma 1, per violazione degli articoli 3, 77, 117, III comma, 119, Costituzione e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Costituzione.

Si depositano:

1) delibera della giunta regionale n. 2470 del 23 dicembre 2014, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2) allegato n. 1 dossier Senato, pag. 593;

3) allegato n. 2 dossier MISE;

4) allegato n. 3 DGR n. 180 del 27 febbraio 2014;

5) allegato n. 4 dati Arpa.

Venezia-Roma, 9 gennaio 2014

L'avvocato: ZANON

L'avvocato professore: ANTONINI

L'avvocato: MANZI

15C00031

N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015
(della Regione Veneto)*

Opere pubbliche - Misure di semplificazione per le opere incompiute e misure finanziarie a favore degli enti territoriali, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione, per le opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e per quelle inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, della facoltà di riconvocazione della Conferenza di Servizi funzionale al riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera nonché della facoltà di avvalimento, a scopo consulenziale-acceleratorio, dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti connessi alle opere segnalate e fissazione di importi, condizioni, destinatari e modalità di compensazione finanziaria di tale misura - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata sostanziale esclusione delle Regioni dalle misure agevolative adottate - Violazione sotto più profili del canone di ragionevolezza, in collegamento con quello di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Incidenza su diritti inviolabili dell'uomo (in particolare, su quello alla salute) - Violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di "governo del territorio" e di "coordinamento della finanza pubblica" - Lesione delle competenze amministrative comunali attratte in sussidiarietà a livello regionale - Sostanziale disparità di trattamento fra Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord quanto alle entrate rivenienti dalla concessione della coltivazione di idrocarburi - Violazione dell'autonomia e della responsabilità finanziaria delle Regioni, in relazione al residuo fiscale proprio di ognuna - Lesione delle regole di solidarietà attiva, non discriminazione e imparzialità, che gravano sull'intero sistema delle autonomie locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 (modificativo dell'art. 31, comma 9-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183) e 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118 e 119; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. a), e), f), m) e p).



Ambiente - Misure urgenti per la mitigazione del dissesto idrogeologico, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Previsione che gli interventi in materia sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare - Determinazione di criteri e modalità degli interventi sul reticolo idrografico ed attribuzione di carattere prioritario alla delocalizzazione di edifici e infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità - Previsione che il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare revoca le risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l’affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difformi dalle finalità stabilite - Previsione che l’ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) assicura l’espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all’istruttoria entro il 30 novembre 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente - Violazione della potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di “governo del territorio” - Violazione del principio di leale collaborazione, per omessa previsione di alcun coinvolgimento della Regione nell’individuazione degli interventi - Manifesta irragionevolezza del termine finale per gli accertamenti e i sopralluoghi dell’ISPRA - Incidenza su diritti inviolabili dell’uomo (in particolare, sui diritti alla vita e alla salute) - sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni, senza alcuna verifica concreta e senza tener conto del residuo fiscale proprio di ognuna.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, comma terzo, 118 e 119.

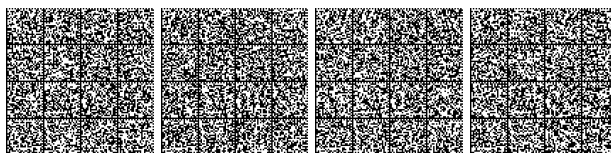
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanza delle Regioni, introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. “sblocca Italia”) - Previsione che le Regioni a statuto ordinario sono tenute per l’anno 2014 ad effettuare le spese nei confronti dei beneficiari, a valere su una serie di autorizzazioni di spesa stabilite dalla legislazione vigente (tra cui quelle per le istituzioni scolastiche paritarie, per il diritto allo studio, per contributi e benefici a studenti anche con disabilità), e che versano all’entrata del bilancio dello Stato la quota di spesa non effettuata - Previsione che per l’anno 2014 non si applicano talune esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno previste dalla legislazione statale - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata esorbitanza dalla determinazione, di competenza statale, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell’autonomia finanziaria regionale - Interferenza con l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia di istruzione - Compressione dell’autonomia finanziaria di spesa delle Regioni, senza tener conto del residuo fiscale proprio di ognuna.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 42, commi 1 (aggiuntivo dei commi 7-bis, 7-ter e 7-quater dell’art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), 2 (modificativo dell’art. 1, comma 517, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), 3 (modificativo dell’art. 1, comma 140, della legge 13 dicembre 2010, n. 220) e 4 (modificativo dell’art. 1, comma 525, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Costituzione, artt. 2, 3, 97, 117, comma terzo, 118 e 119.

Ricorso per la Regione Veneto (c.f. 80007580279; p.iva 02392630279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale Dott. Luca Zaia, con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901, rappresentata e difesa, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 2471 del 23 dicembre 2014 e pedissequo mandato speciale a margine del presente ricorso, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova (c.f. BRTMRA 8T28 L483 I; pec: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it; fax: 049 83 60 938), Ezio Zanon coordinatore dell’Avvocatura regionale (c.f. ZNN-ZEI57L07B563 K; pec: ezio.zanon@coavenezia.it; fax: 041 27949 2) e dall’avv. Luigi Manzi del Foro di Roma (c.f. MNZLGU34E15 H501Y; pec: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org; fax: 06 3211370), con domicilio eletto presso lo studio legale del terzo, in Roma, via F. Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9; 7, commi 2 e 3; 42, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, rubricato «Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 85 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 262 del 11 novembre 2014, per violazione degli artt. 2, 3, 97, 114, comma 1, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.



FATTO

Con il d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 dell'11 novembre 2014, il legislatore statale è intervenuto in diversi settori con disposizioni finalizzate a consentire al nostro Paese il superamento della situazione di grave crisi economica che lo attanaglia, tant'è che tale decreto-legge è meglio conosciuto come decreto c.d. Sblocca Italia.

La Regione Veneto ha individuato, nel corpo del provvedimento, una serie di disposizioni normative che appaiono lesive dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita: in una prospettiva che guarda all'avvenire del Paese.

In ragione di ciò, la Regione Veneto deve chiedere a codesto ecc.mo Collegio la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni normative in epigrafe indicate per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Premesse

1. Nonostante rappresenti ormai, senz'altro a parole, un luogo comune la denuncia di un'evasione fiscale e contributiva enorme e di tassi insostenibili di inefficienza(1), tali da porre il Paese in condizione di non essere in grado di escogitare rimedi da opporre a un doloroso, preoccupante declino; nonostante sia noto a tutti che misure indifferenziate — c.d. lineari, che si ricollegano alla spesa storica di ciascun ente — siano, sul versante delle entrate e delle spese, destinate non a ridurre, ma ad incrementare gli squilibri territoriali; nonostante tutto ciò, i Governi che si sono succeduti, l'uno all'altro, pare procedano secondo una logica deterministica, vale a dire in assenza di ciò che illumina le scelte, rendendole, ad un tempo, razionali e ragionevoli.

Certo, non sono mancate le sollecitazioni. Per rimanere fermi all'ottica del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, proprio la Regione Veneto ha sottoposto a codesto Ecc.mo Collegio — da cinque lustri almeno, con garbo e precisione millimetrica, attraverso questo patrocinio — il problema costituzionale della differenziazione, il cui principio è stato formalizzato con la novella costituzionale del 2001, che ha modificato l'art. 118 Cost.; mentre, per l'innanzi, poteva dirsi espressione dell'art. 3, comma 2, Cost., che è sicuro presidio di un'eguaglianza che non vuole mai trasformarsi in egualitarismo, anche ai sensi di ciò che dispone — e impone — l'art. 97 Cost.

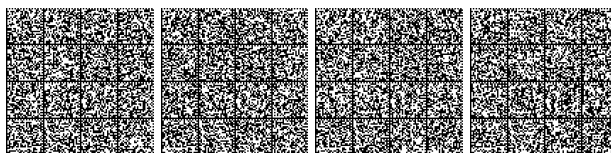
Simili prospettive — che hanno dato voce a pulsioni istituzionali coerenti, ad un tempo, con principi politici e costituzionali di alto profilo — si ricollegavano e si ricollegano tutt'ora a una preoccupazione risalente di tanti(2), i quali, pur nella "diversità delle opinioni", hanno "espresso la medesima preoccupazione, e cioè che i settori parassitari della società italiana, che traggono i loro privilegi dal rapporto con il potere politico, abbiano raggiunto una massa critica, che mette seriamente a repentaglio le possibilità di crescita e di sviluppo civile dell'Italia"(3).

A distanza, pur così grande, di tempo, è necessario ripartire da qui: da questa inascoltata sollecitazione, visti gli esiti negativi cui si è giunti, avendone trascurato il senso profondo; viste le prospettive, che non si possono alimentare di ragionamenti che si basano su premesse ordinamentali prive di fondamento. Infatti, la rilevanza costituzionale e il significato normativo dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui all'art. 118, comma 1, Cost., non

(1) V., rispettivamente, M. Bertolissi, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012, nonché L. Hinna - M. Marcantoni, *Spending Review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli, Roma, 2012.

(2) Paolo Sylos Labini, Eugenio Scalfari e Giuseppe Turani, Ugo La Malfa, Alessandro Pizzorno, Giorgio Galli e Alessandra Nannei, Franco Reviglio, Roberto Conventevole. V. la successiva nota 3.

(3) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano, 2012, 91 e 92, il quale prosegue richiamando una severa puntualizzazione di Giorgio Galli e Alessandra Nannei: "Le risorse assorbite dal lavoro improduttivo sono state una delle cause determinanti del processo involutivo che caratterizza il nostro Paese, e senza il loro ridimensionamento non sarà possibile ripercorrere la strada dello sviluppo" (*Il capitalismo assistenziale*, 1976). I nomi citati alla nota 2 sono ripresi da questo articolatissimo ed argomentato saggio di Luca Ricolfi, al quale si farà costante riferimento nella redazione del presente atto. Lo scopo è quello di non far perdere di vista la realtà, con cui deve fare i conti, per primo, anche il giurista, secondo il limpido insegnamento di C. Vivante, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, spec. 161-162. V. la nota 7. Per sgombrare il campo da equivoci assai diffusi, che divengono, molto spesso, argomenti difensivi dell'Avvocatura generale dello Stato, è bene non dimenticare che la lievitazione patologica del debito pubblico (divenuto enorme) non può essere imputata alla riforma costituzionale del 2001, essendosi formato, nella misura a tutti nota, negli anni Ottanta del secolo scorso: v., ad es., I. Musu, *Il debito pubblico*. Quando lo Stato rischia l'insolvenza, il Mulino, Bologna, 2012, e A. Friedman, *Ammazziamo il Gattopardo*, Rizzoli, Milano, 2014, spec. 32 ss. V., altresì, L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 94, là dove scrive: *Di qui deficit pubblici sempre più ampi, che nel giro di una ventina d'anni, grosso modo dal 1972 al 1992, porteranno il debito al 120% del PIL e l'Italia sull'orlo della bancarotta*



possono prescindere da ciò che è ed accade: da quella che Francesco De Sanctis denominava la “cosa effettuale”(4)Con la conseguenza — dovrebbe, finalmente, divenire scontata — che la legge non può disporre trascurando, oltretutto in nome dell’irresponsabilità, azioni positive e negative, meriti e demeriti, in violazione, tra l’altro, degli artt. 2, 3, 97, 117, 118 e 119 Cost., che vorrebbero, prefigurandola sottotraccia, una Repubblica coesa. Non soltanto formalmente una e indivisibile, come promette l’art. 5 Cost., sulla carta(5).

2. Sostiene il Presidente del Consiglio — Matteo Renzi — che, nei decenni che lo hanno preceduto, forieri dell’attuale tracollo del sistema-Paese, Parlamenti, Governi e relative maggioranze non hanno saputo risolvere alcun problema strutturale. D’altra parte, con i consueti, collaudati e ripetuti criteri di giudizio non c’è riuscita, ancorché incolpevolmente, la Corte costituzionale(6) e neanche, per parte sua, questa difesa della Regione Veneto. Tuttavia, è indispensabile, per almeno tentare di uscire dalle secche, ripensare portata e limiti delle disposizioni costituzionali-parametro qui fatte valere — gli artt. 2, 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. — le quali non possono continuare a misurarsi con riferimenti di indole astratta e, per ciò solo, irreali; dovendosi confrontare, invece, con dati di fatto che riassumono in sé la vita quotidiana di ciò che l’art. 114 Cost. definisce come Repubblica: insieme di enti e, soprattutto, di collettività(7)

Per costruire un percorso limpido nelle sue premesse e nei suoi sviluppi, è opportuno, comunque, ricordare, in estrema sintesi, quel che è accaduto quanto meno a partire dal 2001: spartiacque tra il testo originario del Titolo V della Parte II della Costituzione e il nuovo testo, introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001. Prima, i rapporti Stato-Regioni sono stati regolati sulla base del limite dell’interesse nazionale (e delle altre Regioni) che, abbinato al limite territoriale, è stato concepito, contrastando nettamente le intenzioni del Costituente e la lettera stessa della Legge fondamentale, come limite di legittimità. La potestà regionale finanziaria è stata ridotta, non a caso, a potestà sostanzialmente regolamentare(8) Dopo, le materie-funzione hanno sostituito l’interesse nazionale e il risultato non è mutato: fatta eccezione per l’ulteriore amministrativizzazione del contezioso costituzionale, cui è indispensabile ridare slancio sul piano qualitativo. Avrebbe dovuto concorrere a realizzare un simile programma l’attuazione del c.d. federalismo fiscale, ma gli sviluppi istituzionali sono stati ben altri: più precisamente, del tutto diversi. Di ciò bisogna essere consapevoli, se si intende concorrere alla riforma della Repubblica, che esige un netto cambio di rotta(9).

Per il momento, vale la pena di accennare a quel che si era auspicato: di concepire il federalismo fiscale quale strumento di contrasto del “declino [dell’Italia] che ha imboccato nell’ultimo decennio: la produttività ristagna, l’occupazione aumenta solo nella componente straniera, la pressione e l’evasione fiscale restano fra le più alte al mondo, i servizi pubblici permangono inefficienti, il welfare continua a privilegiare i padri e penalizzare i figli...”(10); quindi, si sarebbe dovuto evitare di “aumentare le funzioni ad essi [enti regionali] delegate”, funzioni destinate “ad attrarre maggiori risorse pubbliche, in cambio della promessa di usarle meglio in futuro”(11); piuttosto, avendo di mira l’interesse del Paese, “il

(4) F. De Sanctis, *Storia della letteratura italiana*, Tascabili Newton, Roma, 1993, 373, nel capitolo dedicato a Machiavelli. La frase intera suona così: Il fondamento scientifico di questo mondo è la cosa effettuale, come te la porge l’esperienza e l’osservazione. Quanto a Machiavelli, è appena il caso di osservare che egli era a diretto contatto con la realtà, perché, ammoniva: Molti si sono immaginati repubbliche e principati che non si sono mai visti né conosciuti nel mondo reale. Ma c’è una tale differenza tra come si vive e come si dovrebbe vivere, che colui il quale trascura ciò che al mondo si fa, per occuparsi invece di quel che si dovrebbe fare, apprende l’arte di andare in rovina, più che quella di salvarsi (in *Il Principe*, Bur, Milano, 1996, 78, nella versione in italiano moderno, curata da P. Melograni).

(5) Riflessioni critiche notevoli si possono leggere in L. Canfora, *Intervista sul potere*, a cura di A. Carioti, Laterza, Roma-Bari, 2013. Le istituzioni non vivono librate in aria; stanno sulla terra e danno ad essa un senso, che è quello delle persone fisiche e giuridiche che la calpestanto.

(6) V., peraltro, alcuni severi giudizi espressi da L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, passim. V., soprattutto, il magistrale saggio di G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 277 ss., nonché F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*. Tra libertà garantita e libertà attiva, Marsilio, Venezia, 1994.

(7) Qui si assume, dati i tempi ed i problemi da affrontare e risolvere, il punto di vista reso esplicito da C. Vivante, *La riforma del codice di commercio*, cit., 161-162, là dove scrive come, ‘dopo tanto sforzo dialettico dei civilisti bisognava riprendere il contatto colla realtà vivente. Io, e i miei colleghi e discepoli, abbiamo considerato il diritto commerciale come una scienza di osservazione; vivendo nei porti fra i capitani, nelle aziende di assicurazione fra gli assicuratori; nelle società fra amministratori ed azionisti, raccogliendo tutti i frammenti che l’attività umana ci offriva, reputando che nulla sia estraneo al diritto, perché è composto di tutti gli elementi della vita. Abbiamo cercato la conoscenza dei fatti fuori della logica, per poter poi costruire saldamente a rigore di logica’. Dunque, prima di tutto, la conoscenza dei fatti, ad es., attraverso le indagini condotte da Luca Ricolfi, del quale v., altresì, *Illusioni italiane*. Capire il Paese in cui viviamo senza dar retta ai luoghi comuni, Mondadori, Milano, 2010, e *La Repubblica delle tasse*. Perché l’Italia non cresce più, Rizzoli, Milano, 2011.

(8) L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., 233 ss., nonché la fondamentale sent. n. 271/1986 della Corte costituzionale. In generale, per una visione d’insieme dei problemi cruciali del regionalismo, ignorando i quali c’è un unico sbocco: il fraintendimento di ogni questione, v. G. Amato, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell’esperienza statunitense)*, Giuffrè, Milano, 1963; F. Bassanini, *L’attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1970; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973. Risalenti, al pari di altri, ma fondamentali!

(9) Chi scrive non ha mai creduto nella versione a sub tempo data del federalismo fiscale: v., infatti, M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Fed fisc.*, n. 1/2007, 9 ss.; *Fiscalità e forma di Stato: un appunto*, ivi, n. 2/2007, 109 ss.; *La delega per l’attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, ivi, n. 2/2008, 89 ss.; *La ‘funzione sovrana’ del tributo*, ivi, n. 1/2009, 15 ss.; *Il federalismo fiscale e la sua cronaca*, ivi, n. 2/2010, 123 ss.; *Un imperativo categorico: spendere bene*, ivi, 171 ss.; *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell’ambito del federalismo fiscale*, n. 1/2011, 9 ss.; *Stato sociale e federalismo fiscale*, ivi, n. 1-2/2012, 7 ss.

(10) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 179.

(11) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 180.



ceto politico” avrebbe dovuto rendersi conto “che l’unica possibilità che ha l’Italia di fermare il declino è di rimettere in movimento le sue locomotive, ossia i territori produttivi”, attenuando progressivamente il “parassitismo dei territori più spreconi”(12) Tutto ciò, sul presupposto che il regionalismo italiano era, fin dall’origine, a macchia di leopardo(13), disancorato da qualunque responsabilità, e che vi erano stati massicci trasferimenti di risorse a favore del Sud(14), senza risultati degni di nota, come testimoniano le vicende che hanno interessato, da ultimo, il Comune di Roma(15)

Ma l’auspicio non si è tradotto in realtà. Ed è per questo che la questione va affrontata muovendo da quel che si è sempre trascurato: la valorizzazione dei “territori produttivi”, nell’interesse del Paese, che non può continuare a sopportare il “parassitismo dei territori più spreconi”. Non si è finora tradotto in realtà perché il federalismo istituzionale e fiscale sono stati fraintesi. Infatti, “se andiamo alle radici e lasciamo da parte il folclore... è piuttosto chiaro che la *ratio* principale del federalismo non era, all’origine, quella di rendere più efficiente la Pubblica amministrazione, o di restituire alle regioni settentrionali il maltolto (circa 50 miliardi di euro, secondo le stime più prudenti contenute in questo libro). No, la funzione e lo scopo del federalismo erano più semplici e più fondamentali: permettere ai territori più dinamici e produttivi del Paese di tornare a crescere a un ritmo ragionevole, liberandoli da un’oppressione fiscale che — nei primi anni Novanta — stava ormai soffocando l’economia italiana, sempre meno capace di espandere l’occupazione, reggere la concorrenza internazionale, innovare prodotti e processi”(16). Insomma — lo si ribadisce — “il federalismo ... fiscale doveva ... rimettere i produttori in condizioni di produrre”(17). Un modo concreto per realizzare la giustizia(18)

Se è così, è evidente che le leggi dello Stato vanno valutate, nell’ottica costituzionale, alla luce di queste ragioni sostanziali connesse con il bene comune, dopo aver reso espliciti gli elementi che concorrono a identificarlo e a costruirlo. In gioco vengono le competenze e il relativo riparto; ma, soprattutto, i contenuti imposti dalle deliberazioni legislative, la cui legittimità va riscontrata — come si è accennato — in base a presupposti che devono essere individuati tenendo ben presente la “cosa effettuale, come te la porge l’esperienza e l’osservazione”(19) Il che significa: è necessario prescindere dall’ente quale persona giuridica astratta e guardare, invece, all’ente in concreto. A come legifera, amministra, reperisce risorse e spende: bene o male sono aspetti imprescindibili di un qualunque serio discorso “costituzionale”.

(12) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 181, il quale nota, altresì, dopo aver ripreso una eloquente puntualizzazione di Vilfredo Pareto: ‘I territori che vivono di trasferimenti hanno finito per soffocare i territori che producono. Il problema però, è che per uscirne avremo bisogno di una classe politica coraggiosa, capace di prendere atto del nocciolo del problema. E il nocciolo del problema ... è che il divario Nord-Sud è solo un divario di produzione, non di consumi e di tenore di vita. Detto brutalmente: il Mezzogiorno non ha alcun interesse immediato a cambiare uno stato di cose che, finora, gli ha permesso di vivere largamente al di sopra dei propri mezzi’. Luca Ricolfi — come lui dice di sé medesimo — ha avuto come maestro Claudio Napoleoni; è uno studioso ed intellettuale di sinistra, ma non si riconosce nella posizione di quanti ritengono che vi siano ‘territori che hanno una sorta di diritto naturale alla solidarietà e territori che hanno il dovere di concederla, sempre e comunque’ (ivi, 25 e 27).

(13) L. Paladin, *Presentazione di AA.VV., La prima legislatura regionale 1970-1975*, Giuffrè, Milano, 1976, 3 ss.

(14) M. Draghi, *Considerazioni finali*, in *Documenti de Il Sole 24 Ore*, 1° giugno 2008, 11-12: ‘Sul ritardo del Mezzogiorno pesa la debolezza dell’amministrazione pubblica, l’insufficiente attitudine alla cooperazione e alla fiducia, un costume diffuso di noncuranza delle norme. Per il progresso della società meridionale l’intervento economico non è separabile dall’irrobustimento del capitale sociale. La politica regionale in favore del Mezzogiorno ha potuto contare nello scorso decennio su un ammontare di risorse finanziarie comparabile con quello dell’intervento straordinario soppresso nel 1992. I risultati sono stati inferiori alle attese. La spesa pubblica è tendenzialmente proporzionale alla popolazione, mentre le entrate riflettono redditi e basi imponibili pro capite che nel Meridione sono di gran lunga inferiori. Si stima che il conseguente afflusso netto verso il Sud di risorse intermedie dall’operatore pubblico, escludendo gli interessi sul debito, sia sull’ordine del 13 per cento del prodotto del Mezzogiorno, il 3 per cento di quello nazionale. È un ammontare imponente; per il Sud, è anche il segno di una dipendenza economica ininterrotta’. Sic! Un tal genere di puntualizzazioni tronca sul nascere ogni polemica. Del resto lo stesso Presidente della Repubblica è stato severo censore: v. G. Battistini, *Napolitano striglia i politici: ‘Colpa vostra il degrado al Sud’*, in *la Repubblica*, 3 dicembre 2008, 12; C. Giannini, *Napolitano: il Sud faccia autocritica o è fuori gioco*, in *Il Gazzettino*, 3 dicembre 2008, 4, nonché A. Garibaldi, *Napolitano: il Sud non ha retto alla prova dell’autogoverno*, in *Corriere della Sera*, 4 ottobre 2009, 8. Certo, oggi la politica, tutta, è all’angolo, come osserva A. Schiavone, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Rizzoli, Milano, 2013. Ma, proprio per questo, è necessario che la Magistratura che è garante della Costituzione dia il suo contributo, rivedendo orientamenti consolidati non più idonei a porre rimedio ai problemi del Paese: che sono di tutti e la Regione Veneto li espone così.

(15) È più che sufficiente rinviare, senza commento di sorta, a F. Fubini, *Capitale brucia-miliardi. ‘Così Roma affonda in un default pagato da tutta Italia’*, in *la Repubblica*, 28 novembre 2014, 1 e 30. Questo è il frutto malato di una solidarietà a senso unico, irresponsabile, che ha consentito a Roma-capitale, come rileva la Corte dei conti, di continuare ‘a spendere troppo, lo Stato si è accollato i suoi debiti ma la città ha fallito il risanamento. E divora oltre cinquecento milioni l’anno dei contribuenti nazionali’. Vogliamo cambiare registro? V. P. Buttafuoco, *Bruttissima Sicilia. Dall’autonomia a Crocetta, tutta una rovina*, Bompiani, Milano, 2014. Le prime parole sono queste: ‘Adesso basta. Qualcuno — Matteo Renzi? — dica basta, perché l’autonomia sarà cosa santa e giusta ovunque ma in Sicilia no, è un flagello e trascina nel baratro l’Italia. Lì l’autonomia regionale, fonte di sprechi e burocrazia, è l’acqua che nutre l’arretratezza economica e sociale di un pezzo importante del Meridione. Ed è la fogna in cui nuota la mafia’. Nessuno ha in tasca la verità, ma si tratta di discorsi che risalgono alla notte dei tempi: v., ad es., tenendo conto della questione qui affrontata, G. Demaria, *I motivi fondamentali della industrializzazione regionale*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l’articolazione dell’intervento pubblico*, Lerici editori, Milano, 1962, 13 ss. Tra l’altro, nel criticare talune prese di posizione della Corte costituzionale di allora, notava che ‘il terreno formale su cui sta sorgendo l’edificio della nuova critica economica deve essere ben diverso e deve in ogni caso essere più forte l’influenza esercitata dalla situazione e dagli obiettivi economici’ (ivi, 25): perché sono questi ultimi che vanno salvaguardati.

(16) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 14-15.

(17) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 20.

(18) M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, cit., 27 ss..

(19) F. De Sanctis, *Storia della letteratura italiana*, cit., 373..



3. La “giustizia territoriale”(20), infatti, è un problema — forse, il problema dei problemi — attorno al quale ruota l'intero Titolo V della Parte II della Legge fondamentale. Titolo che, attraverso l'elenco delle materie di cui all'art. 117, richiama l'intera Parte I, per ragioni che non è neppure il caso di enunciare. Richiama, in particolare, l'art. 53, secondo il quale “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Tutti — è noto — equivale a cittadini e stranieri; persone fisiche ed enti, territoriali e no. Quanto agli enti territoriali, il loro concorso non può essere definito in modo arbitrario, ma deve tenere conto di alcune regole fondamentali, valide per tutti: più precisamente, per tutti i soggetti di cui è “costituita” la Repubblica, secondo quanto dispone l'art. 114, comma 1, Cost. Il criterio deve essere quello della solidarietà (art. 2) e dell'eguaglianza (art. 3), per cui ogni deroga deve corrispondere a un valore costituzionalmente protetto, da scrutinare secondo l'ottica della ragionevolezza. Ragionevole non è privilegiare il “parassitismo dei territori più spreconi”, a danno dei “territori più produttivi”, pena la “decrescita”(21): che è quel che si è puntualmente verificato. D'altra parte, il legislatore statale ha preferito l'eguaglianza formale e l'entificazione, non dando alcun seguito a richieste volte ad affrontare, seriamente, il tema della “giustizia territoriale”.

4. Provvedimenti legislativi statali che dettano regole uniformi, quando tra ente ed ente sussistono gradi anche elevati di differenziazione; misure che agevolano oppure sanzionano, secondo schemi incentrati su una determinazione cronologica casuale e, comunque, di carattere astratto; revoche o attribuzioni di risorse svincolate da ragioni in grado di spiegare e giustificare comportamenti disomogenei; irrilevanza dei riscontri fattuali relativi al quando e come si è intervenuti; conferimento, piuttosto che di poteri, di obblighi sostanziali e procedurali di adempimento di compiti eterodeterminati con irresponsabilità conseguente di chi decide, vale a dire dello Stato: tutto questo ed altro ancora — se ne riparlerà *ex professo*, tra poco — concorrono a svilire la logica fatta propria dal Costituente, che ha pensato all'autonomia, al pluralismo, alla responsabilità e, dal 2001, anche alla sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.).

Per evitare simili esiti, che pongono a repentaglio, oltretutto, presente e futuro della Repubblica, è necessario individuare alcuni elementi di fatto, cui riportarsi, senza se e senza ma(22): essendo indispensabile — come si è notato(23) — che, “se l'Italia vuole fermare il declino e tornare a crescere, di quei 50 miliardi almeno una parte deve rientrare al Nord, e deve servire a rimettere i produttori in condizione di fare il loro mestiere”(24). Detto anche in altro modo, si tratta di ridurre “l'oppressione fiscale dei territori più produttivi”(25). La Regione vi può concorrere sia attenuando la propria leva tributaria sia impiegando le maggiori risorse disponibili ad essa spettanti in spese di investimento: a motivo di quel che si denomina residuo fiscale e per ragioni elementari di giustizia, dipendenti dalla riduzione di inefficienze e sprechi, che si realizza allocando diversamente i mezzi che lo Stato dà alle Regioni, secondo quel che la Costituzione si attende.

5. La Costituzione, infatti, non può trascurare alcuni essenziali dati di fatto(26). Oggi, non ci si può permettere di non essere lungimiranti, proiettando il futuro della Repubblica oltre se stessi, rinunciando a punti di vista che hanno mutilato ogni prospettiva. Serve un nuovo ordine — l'“ordine delle autonomie”(27) — che salvaguarda, ripensandolo, il pluralismo: non più anarchico, ma responsabile. Per dare voce istituzionale alla categoria della responsabilità, è

(20) È il sottotitolo — come si è visto — di L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit.

(21) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 181.

(22) I tempi attuali registrano evidenti motivi di malessere nei confronti dei poteri locali. Le inchieste ne pongono in luce una mala gestione davvero diffusa ed ingiustificabile. Purtroppo, però, questo è un problema che coinvolge l'Italia in ogni sua componente: riguarda tutte le istituzioni territoriali della Repubblica e — ciò che conta — il cittadino, il quale è, ad es., evasore oltre il limite della decenza. V. *infra*.

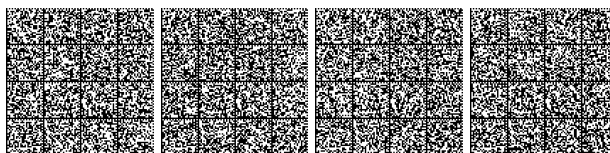
(23) Da parte di chi ha stimato in 50 miliardi di euro l'anno le cifre “degli sprechi, dell'evasione fiscale, e soprattutto dell'immane trasferimento di risorse da Nord a Sud”: L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 15. Quel che conta non è che la quantificazione sia esatta — ve ne sono tante, tutte opinabili, da questo punto di vista —, ma che un rilevante differenziale esista; e questo nessuno lo mette in discussione, come ha notato M. Draghi, *Considerazioni finali*, cit., 11-12 (v., infatti, la nota 14).

(24) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 15.

(25) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 17.

(26) Si riprenderanno — lo si è già dichiarato — alcune rilevazioni di L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., perché sono suffragate da rigorosi riscontri e perché sono, oltre ciò che è opinabile, trasparenti. In ogni caso, è la realtà che parla, a chiunque, senza mediazioni. La realtà è quella rappresentata, con un vigore che fa riflettere, ad es., da F. Camon, *Un popolo che ha ucciso la speranza*, in *il mattino di Padova*, 28 dicembre 2014, 8 (la sintesi è: “Niente meritocrazia, corruzione dilagante. Sta crescendo una generazione di emigranti”). È meta diritto? È diritto il combinato disposto?

(27) Per dirla con S. Trentin, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006, 198.



opportuno riflettere ed apportare alcune rettifiche, rispetto ad omissioni — gravi, deleterie omissioni — che rappresentano consolidati luoghi comuni(28).

(a) Allo scopo, serve un differente ancoraggio, che corrisponde a un inusuale punto di vista, costituito dagli squilibri territoriali. Infatti, “l’idea è che, per capire i mali dell’Italia occorra partire dagli squilibri territoriali, ma che per vedere nitidamente tali squilibri non basti guardare il Paese a occhio nudo, o secondo le solite lenti della contabilità nazionale. Quello di cui abbiamo bisogno è una radiografia molto accurata, una sorta di TAC (tomografia assiale computerizzata) che mostri — e misuri nel modo più preciso possibile — l’anatomia economico-sociale del Paese. È questo il compito della contabilità nazionale liberale”(29)

Infatti, la contabilità nazionale trascura ciò che consente di “descrivere adeguatamente un territorio”(30). Trascura, in particolare: il parassitismo (perché non distingue “fra settore produttivo e settore improduttivo”)(31), l’evasione (perché si disinteressa della “pressione fiscale effettiva sopportata dall’economia regolare”: “l’evasione fiscale non entra in alcun modo nella contabilità nazionale”)(32), la sottoproduzione e lo spreco (dove “sottoproduzione significa che con la stessa spesa, si potrebbe generare un output maggiore. Spreco significa che, il medesimo output potrebbe essere prodotto con una spesa minore”)(33), il livello dei prezzi [“non sappiamo nulla sulle differenze territoriali (ad esempio regionali) nel livello generale dei prezzi. Possiamo dire che nel 2008 i prezzi erano saliti del 2,3% rispetto al 2007, ma non siamo in grado di dire, per un dato anno, di quanto i prezzi del Veneto superino o siano inferiori a quelli della Calabria”](34)

Una diversa contabilità, invece(35), considera attentamente il tasso di parassitismo, il tasso di evasione, il tasso di sottoproduzione e spreco, il livello dei prezzi(36). Essa si configura come “una descrizione completa degli scambi che determinano - congiuntamente — il bilancio della Pubblica amministrazione e il suo doppio, ossia i suoi effetti sul settore market [è il settore produttivo] dell’economia”. In particolare, per quanto attiene all’evasione fiscale, proprio essa dà “i frutti più interessanti a livello territoriale, stante che i tassi di evasione variano drasticamente da una regione all’altra”(37).

(28) ‘E abbiamo bisogno di scegliere una prospettiva: non esiste mai il paesaggio in sé, ma solo il paesaggio osservato da una certa angolatura, con una certa luce, con un certo strumento di osservazione più o meno sofisticato, dall’occhio umano fino agli occhiali a raggi infrarossi. Ecco, l’idea centrale di questo libro non è di fornire una spiegazione per i mali dell’Italia, e nemmeno di suggerire una terapia, ma semplicemente di offrire al lettore uno strumento nuovo di osservazione, un paio di lenti che permettano di vedere cose che, con gli strumenti di osservazione tradizionali proprio non si vedono’. Così, L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 35, il quale aggiunge: ‘Per ‘strumenti di osservazione tradizionali’ intendo, essenzialmente, gli schemi con cui la contabilità nazionale rappresenta e descrive i suoi squilibri territoriali. La mia idea è che, finché si adottano tali schemi, è impossibile vedere quel che c’è da vedere. La contabilità nazionale mostra tante cose, ma ne nasconde molte altre, proprio quelle più importanti. Di qui l’idea di cambiare occhiali, ossia di passare a uno schema di contabilità nazionale diverso: la contabilità nazionale liberale’. Ecco: la Regione Veneto, per il tramite della sua odierna difesa, chiede alla Corte costituzionale di ‘cambiare occhiali’. In questa prospettiva, poco o nulla valgono i precedenti.

(29) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 36.

(30) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 37.

(31) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 43. Annota, quindi: ‘Il punto è che, grazie al tasso di parassitismo ?, e grazie agli indici di interposizione pubblica ad esso strettamente connessi, molte cose che nelle pieghe della contabilità standard restano nascoste diventano immediatamente visibili. Ad esempio un sistema economico-sociale soffoca perché il suo tasso di parassitismo è salito troppo. Quando un paese vive al di sopra dei suoi mezzi, perché il suo reddito disponibile eccede il reddito da esso prodotto. Quando un territorio sembra produrre reddito, ma in realtà consuma il reddito prodotto da altri territori’.

(32) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 45, ove si legge, altresì: ‘Per non parlare dell’aspetto territoriale del problema: se mai qualcuno dovesse prendere sul serio la missione ultima del federalismo, ossia riportare in equilibrio i conti dei territori, difficilmente potrebbe esimersi dal ristabilire un minimo di uniformità nei tassi di evasione fiscale, possibilmente conducendoli verso quelli dei territori virtuosi’. A proposito dell’evasione, v. A. Santoro, *L’evasione fiscale. Quanto, come e perché*, cit., nonché M. Bertolissi, *Contribuenti e parassiti*, cit.; AA.VV., *Evasione fiscale e ‘tax compliance’*, a cura di A. Gentile e S. Giannini, il Mulino, Bologna, 2012, e G. Bergonzini, *Evasione fiscale: un problema di diritto costituzionale*, in *Fed. fisc.*, n. 2/2011, 153 ss. Ma la lezione più alta è di P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974, 157 ss.

(33) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 49. Quel che accade in sanità è noto a tutti, con l’aggravante che a maggiori spese corrispondono, il più delle volte, peggiori servizi. In ogni caso sul punto — della sottoproduzione e dello spreco — ‘la contabilità nazionale è muta’ e ciò impedisce ‘una riorganizzazione della spesa’. Al riguardo, c’è qualche segnale positivo manifestatosi ‘ultimamente’ (ivi, 49 e 50).

(34) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 52. Ma ‘le differenze di prezzo ... contano molto. Se si vuole fornire una ricostruzione accurata degli squilibri territoriali, non si può fare come se non esistessero o fossero trascurabili. A maggior ragione se il federalismo fiscale dovesse basarsi, come sembra, anche su principi di solidarietà e perequazione fra aree forti e deboli. In qualsiasi politica di riequilibrio che si proponesse di aiutare o compensare le zone più svantaggiate, un ragionevole calcolo dell’entità dello ‘svantaggio’ dovrebbe certo tenere conto dei consumi pubblici, che sono sensibilmente attenuati da σ (il tasso di sottoproduzione e spreco), ma anche dei consumi privati, che sono sensibilmente modificati da λ , il livello dei prezzi’ (ivi, 54). Tutto ciò non ha costituito, sino ad ora, argomento di discussione, ancorché riguardi il ‘tenore di vita di una popolazione’ (ivi, 52): detto nella prospettiva e con il linguaggio del diritto costituzionale, ancorché riguardi le libertà e i diritti previsti e garantiti dalla Parte I della Legge fondamentale, alla cui tutela la Regione partecipa — è obbligata a partecipare — quale componente essenziale della Repubblica (art. 114 Cost.), secondo l’ordine delle sue attribuzioni-funzioni costituzionali. Questa è la prospettiva di chi pensa, piuttosto che a un Paese formalmente unitario, a un Paese sostanzialmente coeso: che è ben altro!

(35) Quella, ad es., che L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., spec. 61 ss., denomina — come si è accennato — ‘contabilità nazionale liberale’.

(36) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 61-62, spiega perché la contabilità nazionale ignora questi problemi.

(37) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 65 e 67.



(b) Veniamo, dunque, agli squilibri territoriali, per come li coglie e li descrive la contabilità nazionale liberale. Da questo punto di vista(38), ove si considerino peso della popolazione in età di lavoro, tasso di occupazione e prodotto per occupato del settore market (attività produttive), ci si trova di fronte a “un quadro sconcertante, specialmente se lo si osserva in una prospettiva di lungo periodo: il deficit di sviluppo del Mezzogiorno è enorme, è cresciuto nel tempo, e forse non c’era prima dell’Unità d’Italia”(39). D’altra parte, enorme è il peso dell’amministrazione, che intermedia rilevanti quantità di risorse senza apprezzabili risultati(40), dal momento che sulla “spesa nominale per consumi pubblici” gravano “gli sprechi che avvengono nella erogazione di servizi”(41). Da analisi serie, per quanto sempre discutibili, si ricava che “il tasso medio di spreco è prossimo a zero in Lombardia (2,8%), è molto basso (sotto il 15%) in tutto il Nord eccetto la Liguria, e poi sale piuttosto regolarmente scendendo da Nord a Sud, fino ad attestarsi vicino al 50% in Sicilia, Calabria, Basilicata e Sardegna”. Altro dato: “la spesa pro capite del Sud è del 13% più alta di quella del Nord, mentre i servizi pro capite prestati - nonostante la maggiore spesa - sono inferiori di quasi il 30%”(42)

Se ne può prescindere, sempre e comunque, quando si dà e si toglie?(43). Oggi — si rileva — “il peso del settore improduttivo dell’economia — ovvero l’interposizione pubblica ‘in crescita’ — sfiora il 50% del PIL market”. Ci si domanda, non certo retoricamente: “questo carico è distribuito in modo territorialmente equo oppure no?(44). E “quanto guadagnerebbe o perderebbe ogni regione se il tasso di parassitismo fosse uniforme in tutta l’Italia?(45). Ecco un appunto sintetico, che trova conferma in massime di esperienza(46): “Si vede bene che, di fatto, il peso del parassitismo dei territori ad alta spesa pubblica grava in massima parte su tre sole regioni, che per la dimensione delle loro economie e per la capacità di contenere la spesa improduttiva reggono i disavanzi di tutte le altre. Si tratta della Lombardia, che cede qualcosa come 24,9 miliardi all’anno, del Veneto, con 8,8 miliardi, dell’Emilia-Romagna, con 8,0 miliardi. In tutto fa 41,7 miliardi all’anno, pari a circa l’85% delle risorse che ogni anno passano dalle regioni parsimoniose verso tutte le altre. Aggiungendo le risorse trasferite dalle altre tre regioni virtuose — Piemonte, Toscana, Marche — si arriva a un totale di oltre 49,5 miliardi, ossia l’equivalente di due o tre Finanziarie”(47)

(38) Spiegato, con dovizia di argomenti, da L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 75 ss., e con grande onestà intellettuale. Infatti — osserva —, ‘chiarito che il prodotto per abitante del Mezzogiorno è poco più della metà di quello del Centro-nord, ci resta da capire l’origine di questa minore capacità di generare ricchezza. Su questo, ovvero sul perché in centocinquanta anni il Sud non sia riuscito né a colmare né ad accorciare sensibilmente il divario con il Nord, le opinioni divergono, spesso in funzione delle convinzioni ideologiche di chi le esprime. Il guaio, però, è che anche i dati divergono’ (ivi, 78). Tuttavia, vi sono dati che contengono in sé un qualche principio di prova e di spiegazione. Ad es., perché, a parità di popolazione, i ‘costi della politica’ (trasferimenti a organi istituzionali) sono di oltre 137 milioni di euro l’anno per la Sicilia, mentre il Veneto spende poco più di 39 milioni? Perché la Calabria destina — sempre nel 2014 — a manifestazioni e convegni quasi 6 milioni di euro e il Veneto 415.050 euro? V., infatti, E. Lauria, *Spese delle Regioni. Sicilia maglia nera ma per le consulenze record in Piemonte*, in *La Repubblica*, 27 dicembre 2014, 13. Qui, ancora una volta, non c’è alcun intento polemico. Si evidenziano piccole differenze, cui possono corrispondere grandi differenze, causate dal modo — lineare ed irresponsabile — con cui lo Stato pensa e compone la finanza delle Regioni, a tutto danno della produttività dei territori a forte vocazione innovativa. Non è, forse, un caso di palese violazione della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, e 119, comma 1, Cost.), che non a caso la Legge fondamentale attribuisce allo Stato, che questo ossessivamente rivendica, e che, poi, in concreto non attua o attua malamente?

(39) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 83.

(40) M. Draghi, *Considerazioni finali*, cit., 11-12.

(41) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 86. Per togliere spazio ad ogni polemica preconcepita, si pensi alla migrazione in sanità: al fenomeno per cui l’abitante di una Regione si trasferisce, per curarsi (per rendere concreto il diritto costituzionale alla tutela della propria salute, ex art. 32 Cost.), in altra Regione.

(42) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 89. Del resto — è un rilievo che proviene da chi ha grande dimestichezza con la società e le istituzioni italiane —, si è sottolineato che ‘la pubblica amministrazione è stata travolta dalla ‘meridionalizzazione dello Stato’ ... I meridionali sono portatori di una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non conta. È una cultura impastata di garanzie e di tranquillità, di non decisioni e di scarsa responsabilità, di molta burocrazia e poca efficienza, di continuità e mai di rottura. Siamo, in una parola, alla negazione dei valori borghesi, al loro esatto contrario. Scrive, in proposito, Giuliano Amato: ‘il nostro peccato originale è stato quello di una borghesia che non ha considerato suo il problema dello Stato e lo ha abbandonato nelle mani dei figli dei poveri’. Si tratta di un giudizio che, a una prima lettura, può sembrare ingeneroso e sommario, ma ... lo Stato ottocentesco ... si è trasformato in un contenitore di funzioni, facile da occupare, dove tutto si è appiattito verso il basso’: così G. De Rita - A. Galdo, *L’eclissi della borghesia*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 28.

(43) Consideri, l’ecc.ma Corte, che l’atto normativo primario che si impugna contiene pure disposizioni di favore per la Sicilia e la Sardegna: le quali sono sì Regioni speciali, ma non esentate dal rispetto di ciò che dispongono, ad es., gli artt. 2 e 3 Cost.

(44) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 95 e 96. Incide sulle attività produttive dei territori gravati dal parassitismo di altri oppure no? È naturale che sì!

(45) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 98.

(46) Lo sanno tutti.

(47) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 99-100. Poco oltre si occupa di un’obiezione molto frequente fra i difensori delle buone ragioni del Mezzogiorno’, osservando che si fonda su una ‘lettura vagamente sovietica della Costituzione’, fondata sull’art. 2 Cost. (ivi 101), e discute criticamente ‘quattro piccoli trucchi statistici che permettono di pilotare il risultato, costruendo la sorpresa di un Sud che, anziché assorbire risorse eccessive, ne riceve invece troppo poche’ (ivi, 102). È da ricordare — perché è di rilievo discriminante — che la contabilità nazionale liberale non considera tutta la spesa pubblica corrente, ma soltanto quella discrezionale (e se ne spiegano le ragioni: ivi, 104 e passim). Ciò consente di rendere evidente che ‘nel Sud sono elevati, al tempo stesso, la quota di spesa pubblica allocata in stipendi e sussidi, il parassitismo puro, i tassi di sottoproduzione e spreco. Nel Nord accade esattamente il contrario: spesa pubblica orientata agli acquisti, basso parassitismo, sprechi contenuti. Al Nord si spreca poco, e la spesa pubblica pro capite è modesta non solo rispetto al prodotto pro capite ma anche in cifra assoluta’ (ivi, 105-106).



E poi: “Quanto è grande il sommerso in Italia? A quanto ammonta l’evasione fiscale e contributiva?”. “Rispondere a queste domande è essenziale, perché il differenziale di evasione è uno degli squilibri territoriali fondamentali”(48). Ferme restando tutte le difficoltà del caso(49), si sostiene(50) che “il valore aggiunto sommerso si aggira intorno ai 250-300 miliardi di euro, e l’evasione (mancato gettito) è compresa fra 100 e 150 miliardi”. Questa stima è stata ottenuta — qui sta il pregio — “regione per regione, e consente quindi di farci un quadro degli squilibri territoriali nell’intensità dell’evasione”(51). Il risultato è sconcertante ed è il seguente: “La Lombardia ha un’intensità di evasione inferiore al 13%. Ciò significa che il contribuente lombardo, per ogni 100 euro di tasse pagate, ne occulta meno di 13 (12,5 per la precisione). - All’estremo opposto, il contribuente calabrese ne occulta 85, ossia sette volte più del suo compatriota lombardo. A una certa distanza dalla virtuosa Lombardia si situano l’Emilia-Romagna e il Veneto, con un’intensità attorno al 19%. Poco più in là, ma sempre al di sotto della media italiana (26,4%), incontriamo altre quattro regioni del Centro-nord: Friuli, Lazio, Piemonte e Trentino. - E al di sopra della media italiana? - Qui troviamo tutte le regioni del Sud, ma anche due regioni del Nord (Valle d’Aosta e Liguria) e tre regioni del Centro (Toscana, Marche e Umbria). La regione meridionale più virtuosa è l’Abruzzo con un’intensità pari al 30,5%. Fra le restanti regioni meridionali, infine, si nota il primato negativo delle tre regioni di mafia: Calabria (85,3%), Sicilia (63,4%), Campania (55,3%)”(52)

Luca Ricolfi conclude così: “In barba ai proclami leghisti, la regione del Paese con la resistenza fiscale più bassa [id est: con il tasso più alto di fedeltà fiscale] è la Lombardia, mentre le regioni con la resistenza fiscale più alta [id est: con il tasso più basso di fedeltà fiscale] sono quelle di mafia (38,4%), con una punta del 46% in Calabria. Come dire che un cittadino lombardo protesta ma alla fine versa l’89% del dovuto, un cittadino calabrese non protesta ma versa solo il 54% del dovuto”(53). Il che pone una questione non proprio irrilevante, ove si rifletta avendo ben presenti i principi di solidarietà (di cui agli artt. 2 e 53 Cost.) e di unità e indivisibilità della Repubblica (di cui all’art. 5 Cost.), declinati dal punto di vista della “cosa effettuale”(54): la quale mette a nudo l’ipocrisia interessata delle dichiarazioni formali non accompagnate — come ebbe a notare Ettore Passerin D’Entrèves — da “cose attuose”, dalle quali “soltanto può scaturire una nuova realtà”(55)

(c) La realtà, invece, continua a esibire dati dalle implicazioni istituzionali perverse, di cui il Giudice delle leggi deve finalmente occuparsi. Il cosiddetto residuo fiscale è un elemento quantitativo con il quale è indispensabile misurarsi. O con quel che, comunque, gli si accosta, in nome di riflessioni che ne rivelano un qualche limite, non idoneo a scalfirne, peraltro, il significato istituzionale(56). Basti considerare le analisi compiute da due studiosi della Banca d’Italia su dati 2004-2006(57): “le iniquità denunciate ... nell’anno di transizione fra prima e seconda Repubblica paiono essere una sorta di invariante della nostra storia repubblicana, qualcosa che riscopriamo ciclicamente ma che nessun governo e nessuna politica hanno mai veramente scalfito”(58).

(48) Si chiede e risponde L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 115.

(49) Delle quali vi è un’encomiabile consapevolezza: L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 115 ss.

(50) Ovviamente, i dati non sono del 2014, perché risalgono addirittura a prima della crisi del 2007-2008. Tuttavia, poiché sono in molti a sostenere che l’evasione è addirittura cresciuta negli anni più recenti, dal momento che si evade anche per sopravvivere e perché la tassazione complessiva è divenuta ormai insostenibile, ne viene che le stime qui riprese sono ancor più significative: infatti, gli squilibri territoriali non possono essere che aumentati. Merita una attenta considerazione quel che ha scritto F. Gallo, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, il Mulino, Bologna, 2007, 15-17, in specie là dove nota che ‘la pressione fiscale ‘effettiva’ sui contribuenti ‘onesti’ sarebbe, poi, del 50,70% a fronte di quella ‘apparente’ del 41,42%’. Eravamo nel 2007!

(51) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 119.

(52) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 119-120.

(53) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 121-122. V., inoltre, A. Santoro, *L’evasione fiscale*, cit., in specie là dove sottolinea quale è stata ‘l’influenza che l’evasione ha avuto nel nostro paese sulla crescita del debito pubblico’ (ivi, 26). È un problema di diritto costituzionale o no?

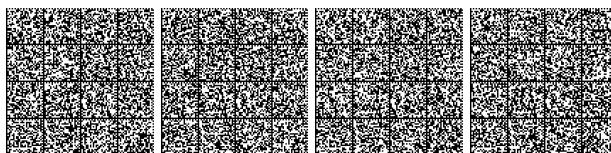
(54) V. la nota 4.

(55) E. Passerin D’Entrèves, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, in AA. VV., *Gli squilibri regionali*, cit., 271. Si deve osservare, poi, che ‘questi dati [sull’evasione fiscale] non sarebbero così drammatici se, nel suo complesso, la pressione fiscale fosse in Italia a livelli ragionevoli. In tal caso il peso che le regioni del Nord sopportano per sostenere i consumi, pubblici e privati, del resto del Paese potrebbe essere considerato un doveroso tributo alla solidarietà e alla coesione sociale. Ma il punto è che la pressione fiscale corrente [non è quella del 2014, ancora superiore] è enormemente aumentata nell’ultimo trentennio, passando dal 31,3% del 1980 al 42,7% del 2008 secondo la contabilità ufficiale’. V. la nota 50.

(56) Qui, infatti, quel che conta sono il problema e l’esistenza di forti scostamenti tra ciò che un territorio e un contribuente danno e ricevono. Se le somme sono, nei fatti, a saldo attivo oppure negativo, è chiaro che si pongono questioni costituzionali evidenti. Si citeranno varie fonti — oltre a quelle elaborate da Luca Ricolfi — e si vedrà che, a prescindere dalle quantificazioni variabili, quel che appare una costante è l’esistenza di squilibri territoriali, nei termini suesposti. In ogni caso, secondo L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 159, ‘definito in modo non sempre identico in tutti gli studi, il residuo fiscale pro capite di un territorio è la differenza fra ciò che il suo cittadino medio paga sotto forma di tasse e contributi e ciò che riceve sotto forma di spesa pubblica’. Ricorda, con l’occasione, uno studio esemplare della Fondazione Agnelli, elaborato su dati del 1989.

(57) Staderini e Vadalà, di cui parla L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 161. Per non dire di una ricerca Formez su dati 1986 e di un lavoro di Francesco Forte su dati del 1973. Il volume di AA. VV., *Gli squilibri regionali*, cit., raccoglie indagini risalenti al 1961! Di recente, se ne è occupato L. Antonini, *Federalismo all’italiana*, Marsilio, Venezia, 2013.

(58) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 161.



Il residuo fiscale — cui si farà riferimento anche in seguito per le ragioni poc' anzi accennate(59) — lo si è voluto meglio precisare quando si è parlato di “teoria della giustizia territoriale”, che guarda — per stabilire se “un territorio è in debito o in credito di un certo ammontare” di risorse — a “un’allocazione ‘giusta’ delle risorse disponibili”(60). In questa prospettiva, vi sono quattro capisaldi da rispettare: il principio di equità fiscale, il principio di responsabilità territoriale e il principio di solidarietà, nonché il principio di convergenza(61). Tre, invece, sono le “componenti fondamentali del credito (debito) di ogni territorio”: il credito fiscale, il credito da efficienza e il credito da parsimonia(62), di una evidenza lapalissiana. Si possono seguire criteri diversi e, finanche, antitetici nel combinare tra loro solidarietà e responsabilità. Comunque sia, in concreto esistono Regioni “aiutate”, Regioni “assistite” e Regioni “spoliate”: “regioni cioè che, pur essendo deboli, anziché ricevere di più di quel che loro spetterebbe in base al loro prodotto (solidarietà) ricevono addirittura di meno (spoliazione)”(63). Ovviamente, “il fatto che i territori deboli beneficino di meccanismi redistributivi di tipo solidaristico implica ... che vi siano ... territori donatori”. L’indagine dimostra che “in una situazione di spoliazione ... si trovano Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Marche”; mentre usufruiscono di una “appropriazione ... tutte le regioni a statuto speciale del Nord, la Liguria e il Lazio (che tuttavia è un caso speciale, perché include la capitale Roma)”(64).

In breve: il Centro d’Italia “non si discosta troppo dall’equilibrio contabile” (il riferimento è a Toscana, Umbria e Marche); “completamente squilibrata, invece, risulta la situazione contabile del Nord e del Sud, con il Nord che è in attivo in tutti gli ambiti e cede complessivamente 50,6 miliardi di euro all’anno (circa 3 punti di *PIL*), e il Sud che è in passivo in tutti gli ambiti e si appropria di 41,2 miliardi”. Ed ecco la conclusione, da brivido, ove si guardi alla Repubblica e al suo avvenire: “il trasferimento di risorse, dunque, è essenzialmente un trasferimento da Nord a Sud, che priva ogni anno il Nord di un ammontare di risorse che corrisponde a qualcosa come il 7% del *PIL* market da esso prodotto. Un saccheggio silenzioso e invisibile che non può non fiaccare la capacità delle Regioni del Nord di produrre ricchezza, ossia precisamente la materia prima su cui poggia la redistribuzione a favore delle regioni deboli”(65).

Se “produrre ricchezza” è un problema che non interessa l’Italia, questo ricorso è infondato: manifestamente infondato. Ma se non è così — perché non è così —, allora è fondato: manifestamente fondato, per ragioni che l’ecc. ma Corte non mancherà di riconoscere.

6. Come si è ripetutamente sottolineato, è necessario riconsiderare il significato normativo e, quindi, portata e limiti delle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. In modo particolare, per quel che riguarda il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, comma 3, e art. 119, comma 1), che non può essere considerato esclusivamente quale espressione di un potere sovraordinato; e ciò, in particolare, quando sono in gioco situazioni giuridiche soggettive previste e garantite dalla Legge fondamentale(66). Il termine di riferimento non sono, in queste circostanze, il potere statale e regionale tra loro comparati secondo una relazione di stampo gerarchico. E neppure viene in gioco la competenza dell’uno e dell’altro, sebbene l’uso che lo Stato fa di quel che la Costituzione ad esso riserva. Sotto questo profilo, la Regione Veneto si limita a contestare la violazione di clausole costituzionali generali che valgono per tutti: persone fisiche o giuridiche che siano, a maggior ragione quando queste ultime sono — come le Regioni sono, per pacifica giurisprudenza di codesta Corte — enti esponenziali delle relative comunità. Le quali — come si preciserà tra breve — sono destinate a veder incrementata oppure diminuita la tutela che loro attribuisce la Costituzione a seconda che possano disporre oppure no di maggiori risorse. Perché — come è noto — tutti i diritti costano(67)

Le risorse appunto! In gioco vengono — considerate con riferimento al nesso entrate-spese (di cui all’art. 53 Cost.) — la “giustizia territoriale” e l’insieme delle relative implicazioni. In particolare, oltre alle tutele specifiche da accordare a chi vive in un dato territorio, in gioco c’è l’avvenire della Repubblica, per come la qualifica l’art. 114 Cost.; avvenire

(59) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 162-163, ne spiega i difetti e chiarisce perché preferisce, a quella nozione, quella di ‘teoria della giustizia territoriale’.

(60) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 163. Analogamente, nell’ottica del diritto costituzionale, M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, cit.

(61) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 163 e 164. Quanto di più scontato vi sia!

(62) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 164-165.

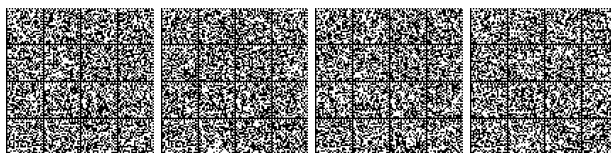
(63) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 168.

(64) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 168 e 169.

(65) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 172, il quale sottolinea la circostanza che ‘le regioni attive sono tutte al Nord eccetto Toscana e Marche, mentre il Sud ha solo regioni passive. La regione con il credito più alto (11,4% del proprio *PIL* market) è la Lombardia, seguita da Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, e poi — molto vicine al pareggio — Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia. Le due regioni con il debito maggiore (22,3%) sono le due isole, Sicilia e Sardegna, entrambe a statuto speciale, seguite a ruota da Calabria, Basilicata, Valle d’Aosta, Molise, e poi — con debiti via via decrescenti — Campania, Puglia, Lazio, Liguria, Umbria, Trentino-Alto Adige e infine Abruzzo, la regione meridionale con i conti meno in disordine’. Queste conclusioni sono suffragate da altre ricerche che divergono soltanto per quantità numeriche, come è naturale avvenga in questo genere di contesti. *Salva rerum substantia*, però!

(66) Ci si permette di rinviare a M. Bertolissi, *L’autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, CEDAM, Padova, 1983.

(67) S. Holmes - S.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000.



che esige, per non trasformarsi in declino irreversibile, che i “territori produttivi” non continuino ad essere danneggiati dal “parassitismo dei territori più spreconi”(68). Non si tratta di opinioni, ma di dati di fatto, i quali impongono di declinare il dovere di solidarietà economica; l’eguaglianza sostanziale; il buon andamento (che è dell’amministrazione e della legislazione); la potestà legislativa concorrente; i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, nonché l’autonomia finanziaria come un corpus unitario: nel senso che tutti i principi devono risultare condizionanti e, al tempo stesso, condizionati da quel che si è definito poc’anzi come pluralismo non più anarchico, ma responsabile(69).

È alla luce di queste premesse che sono state formulate le eccezioni di illegittimità costituzionale che seguono, nei confronti degli atti legislativi del c.d. Sblocca Italia: insieme di disposizioni, di un profilo talmente basso, da creare problemi non marginali addirittura nell’individuazione numerica dei commi, ai fini dell’impugnazione.

II. Sulle singole questioni di legittimità costituzionale

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014 per violazione degli artt. 2, 3, 97, 114, comma 1, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

L’art. 4 d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014, rubricato “Misure di semplificazione per le opere incompiute segnalate dagli Enti locali e misure finanziarie a favore degli Enti territoriali”, dispone, per quanto qui interessa e comunque in estrema sintesi (rinviando alla lettura delle disposizioni per ogni ulteriore dettaglio), quanto segue:

(i) al fine di favorire la realizzazione delle opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e di quelle inserite nell’elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all’art. 44-*bis* d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011(70), per le quali la problematica emersa attenga al mancato concerto tra amministrazioni interessate al procedimento amministrativo, è data facoltà di riconvocare la conferenza di servizi funzionale al riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell’opera e ciò anche se la conferenza di servizi fosse già stata definita in precedenza. In ogni caso i termini relativi al procedimento della conferenza di servizi sono ridotti alla metà (comma 1);

(ii) nel caso del mancato perfezionarsi del procedimento in ragione di ulteriori difficoltà amministrative, è data facoltà di avvalersi, a scopo consulenziale-acceleratorio, dell’apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma 2);

(iii) “i pagamenti connessi agli investimenti in opere oggetto di segnalazione entro il 15 giugno 2014 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel limite di 250 milioni di Euro per l’anno 2014, sono esclusi dal patto di stabilità interno alle seguenti condizioni, accertate a seguito di apposita istruttoria a cura degli Uffici della medesima Presidenza del Consiglio dei Ministri, da concludere entro 30 giorni dall’entrata in vigore del presente decreto:

a) le opere alle quali si riferiscono i pagamenti devono essere state preventivamente previste nel Programma Triennale delle opere pubbliche;

b) i pagamenti devono riguardare opere realizzate, in corso di realizzazione o per le quali sia possibile l’immediato avvio dei lavori da parte dell’ente locale richiedente;

c) i pagamenti per i quali viene richiesta l’esclusione del patto di stabilità devono essere effettuati entro il 31 dicembre 2014;

c-*bis*) i pagamenti per i quali viene richiesta l’esclusione dal patto di stabilità devono riguardare prioritariamente l’edilizia scolastica, gli impianti sportivi, il contrasto del dissesto idrogeologico, la sicurezza stradale” (comma 3);

(iv) sulla base dell’istruttoria condotta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con d.p.c.m. sono individuati i Comuni che beneficiano della esclusione dal patto di stabilità interno e l’importo dei pagamenti da escludere (comma 4);

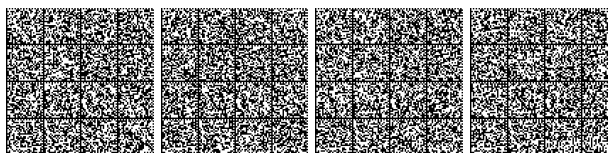
(v) i pagamenti sostenuti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge relativi a debiti in conto capitale degli enti territoriali per gli anni 2014 e 2015 sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 300 milioni di euro (200 milioni di euro relativamente all’anno 2014 e 100 milioni relativamente all’anno 2015) (comma 5)(71);

(68) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 14 ss.

(69) V. sub 4.

(70) In base a tale disposizione, per ‘opera pubblica incompiuta’ si intende l’opera non completata: a) per mancanza di fondi; b) per cause tecniche; c) per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; d) per il fallimento dell’impresa appaltatrice; e) per il mancato interesse al completamento da parte del gestore; f) in tutti i casi in cui un’opera non risponda a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo e che non risulti fruibile dalla collettività (art. 44-*bis*, commi 1 e 2, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2011).

(71) ‘I suddetti pagamenti devono riferirsi a debiti in conto capitale: a) certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013; b) per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2013; c) riconosciuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data’.



(vi) con riguardo all'anno 2014, "l'esclusione di cui al secondo periodo dell'alinea del comma 5 è destinata per 50 milioni di euro ai pagamenti dei debiti delle regioni sostenuti successivamente alla data del 1° luglio 2014, ivi inclusi quelli ascrivibili ai codici gestionali da 2139 a 2332, che beneficiano di entrate rivenienti dall'applicazione dell'articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625(72), superiori a 100 milioni". Ai fini della distribuzione del rimanente importo dell'esclusione tra i singoli enti territoriali, i Comuni, le Province e le Regioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli spazi finanziari di cui necessitano. "Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle predette comunicazioni, entro il 10 ottobre 2014 e il 15 marzo 2015 sono individuati per ciascun ente, su base proporzionale, gli importi dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno rispettivamente nel 2014 e 2015" (comma 6);

(vii) la modifica del comma 9-bis dell'art. 31 legge n. 183/2011, il quale comunque si riferisce solo a Comuni e Province (comma 7);

(viii) le specifiche modalità di compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dai commi 3, 5 e 8 dell'art. 4 d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014, pari a complessivi 450 milioni di euro per l'anno 2014, 180 milioni per l'anno 2015, 100 milioni per l'anno 2016 e 70 milioni per l'anno 2017 (comma 9)(73).

La suddetta disposizione normativa, nei vari commi in cui è articolata che sono qui impugnati, è in contrasto con la Costituzione per una molteplicità di profili.

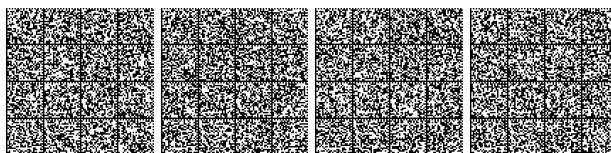
Innanzitutto, essa appare violare gli artt. 3 e 97 Cost. e l'art. 114, comma 1, Cost. Quest'ultimo precetto costituzionale dispone, come noto, che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". La Regione, dunque, è ente che si pone sullo stesso piano dei Comuni, unici destinatari delle misure di semplificazione e finanziarie (di forte agevolazione) previste dall'art. 4 del decreto c.d. Sblocca Italia. Pur tuttavia, la Regione è sostanzialmente esclusa dalle misure di agevolazione previste dai commi 1, 2, 3, 4 e 9 dell'art. 4 e ciò in modo assolutamente contrario al fondamentale canone costituzionale di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. (a sua volta, da leggersi in combinato disposto con l'art. 97 Cost., in base al quale la legge deve assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione). Indici di tale irragionevolezza normativa sono, tra gli altri:

a) il fatto che l'art. 4, comma 1, si prefigga lo scopo di favorire la realizzazione delle sole opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel solo periodo compreso tra il 2 e il 15 giugno 2014: il 2 giugno non è forse la Festa della Repubblica? E, allora, quali Comuni mai possono avere segnalato opere pubbliche incompiute quel giorno? E perché mai limitare l'agevolazione alle opere incompiute segnalate in un arco temporale così breve?;

b) il fatto che le opere pubbliche incompiute iscritte nell'elenco-anagrafe di cui all'art. 44-bis d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2011 siano iscritte in un elenco istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, a sua volta, è articolato a livello regionale: è forse ragionevole configurare una disposizione normativa che si rivolge alle sole opere pubbliche incompiute di competenza comunale e non anche a quelle di competenza regionale, che generalmente sono di maggiore impatto e rilievo per la collettività?;

(72) Il d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, recante 'Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi', dispone, ai commi 1 e 1-bis dell'art. 20 (rubricato 'Destinazione delle aliquote alle regioni a statuto ordinario'), quanto segue: '1. Per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 1997 per ciascuna concessione di coltivazione situata in terraferma il valore dell'aliquota calcolato in base all'articolo 19 [il cui comma 1 dispone che, 'per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 1997, il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere allo Stato il valore di un'aliquota del prodotto della coltivazione pari al 7% della quantità di idrocarburi liquidi e gassosi estratti in terraferma, e al 7% della quantità di idrocarburi gassosi e al 4% della quantità di idrocarburi liquidi estratti in mare'] è corrisposto per il 55% alla regione a statuto ordinario e per il 15% ai comuni interessati; i comuni destinano tali risorse allo sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, all'incremento industriale e ai interventi di miglioramento ambientale, nei territori nel cui ambito si svolgono le ricerche e le coltivazioni. 1-bis. A decorrere al 1° gennaio 1999, alle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno è corrisposta, per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata nelle aree di estrazione e adiacenti, anche l'aliquota destinata allo Stato'.

(73) Alle suddette compensazioni si provvede come segue: 'a) quanto a 29 milioni di euro per l'anno 2014, mediante corrispondente utilizzo di quota dei proventi per interessi derivanti dalla sottoscrizione dei Nuovi strumenti finanziari, di cui agli articoli da 23-sexies a 23-duodecies del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non necessari al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi ai fini dell'acquisizione delle risorse necessarie alla predetta sottoscrizione che, a tal fine, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato; b) quanto a 221 milioni di euro per l'anno 2014, mediante utilizzo delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, non sono state riassegnate ai pertinenti programmi e che sono acquisite, nel predetto limite di 221 milioni di euro, definitivamente al bilancio dello Stato; c) quanto a 150 milioni di euro per l'anno 2014, 180 milioni per l'anno 2015, 100 milioni per l'anno 2016 e 70 milioni per l'anno 2017, mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, e successive modificazioni; d) quanto a 50 milioni di euro per l'anno 2014, a valere sugli spazi finanziari concessi e non utilizzati al 30 giugno 2014 di cui al comma 9-bis dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183'.



c) il fatto che, in base al comma 3 dell'art. 4, siano esclusi dal patto di stabilità interno i soli pagamenti connessi agli investimenti in opere di competenza dei Comuni oggetto di segnalazione entro il 15 giugno 2014: perché mai tale previsione non è estesa anche ai pagamenti connessi agli investimenti in opere di competenza delle Regioni? Opere che, peraltro, sono, per lo più, di maggiore estensione, impatto e rilievo per la collettività?

L'irragionevolezza della disciplina normativa si traduce, altresì, nella violazione dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo. La Regione, come noto, ha una pluralità di competenze ed esercita una pluralità di funzioni amministrative. Si pensi, per esempio, alle competenze ed alle funzioni esercitate in materia di "tutela della salute" ed alle opere che alle stesse sono connesse (ampliamento, ristrutturazione, adeguamento tecnologico di strutture ospedaliere, per esempio). Non agevolare la realizzazione di opere simili, anche mediante l'esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti connessi agli investimenti in opere del genere, finisce per ledere uno dei fondamentali diritti inviolabili dell'uomo: quello alla salute. Non può dimenticarsi, poi, che la Regione è titolare di molte funzioni amministrative attratte alla stessa (e sottratte, in ragione di ciò, a Comuni, Province e Città metropolitane) al fine di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni stesse (in puntuale rispetto dell'art. 118, comma 1, Cost.).

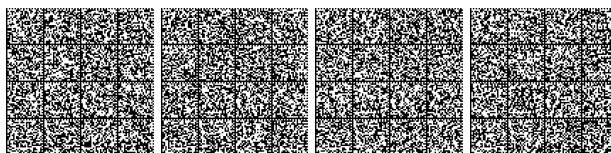
È appena il caso di rilevare che la Regione Veneto è pienamente legittimata a denunciare la violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., perché, pur trattandosi di precetti costituzionali che formalmente non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, cionondimeno la loro violazione comporta, nel caso di specie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonda sul riparto di competenze legislative (in questo senso, è pacifica la giurisprudenza della Corte costituzionale: si vedano le sentt. nn. 33 e 128/2011 e 52 e 156/2010). Non senza aggiungere che la Corte costituzionale ha già dichiarato costituzionalmente illegittime, per manifesta irragionevolezza, disposizioni di legge statale che fissavano termini perentori allo scadere dei quali scattavano effetti irreversibili (si veda, sebbene con riguardo ad una fattispecie diversa, ma per i principi pacificamente estensibili al caso in questione, Corte cost., sent. 24 luglio 2013, n. 236).

L'art. 4 si rivela, poi, costituzionalmente illegittimo anche per violazione del fondamentale riparto di competenze legislative tra Stato e Regione di cui all'art. 117 Cost.

Come noto, i lavori pubblici non sono riconducibili ad una sola materia tra quelle enumerate nell'art. 117 Cost., dal momento che i medesimi e l'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione si qualificano in base all'oggetto cui afferiscono. Pertanto, non è configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né una materia attinente ai lavori pubblici di interesse regionale, né è possibile tracciare il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni secondo un criterio soggettivo, distinguendo tra gare indette da amministrazioni statali e regionali o sub-regionali. In questo senso, si è espressa la Corte costituzionale, a far data dalla nota sent. 23 novembre 2007, n. 401 (e con altre successive, tra cui la sent. 1° agosto 2008, n. 322, relativa alla Regione Veneto, e la sent. 17 dicembre 2008, n. 411).

Ebbene, la disciplina del comma 1 dell'art. 4 (e così quella di cui ai commi 2, 3, 4 e 9), finalizzata, com'è, a favorire la realizzazione di opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o inserite nell'elenco-anagrafe, di cui all'art. 44-bis d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2011, per le quali non si sia raggiunta un'intesa in sede di conferenza di servizi, deve essere certamente ascritta alla "programmazione di lavori pubblici" ed all'"approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi", le quali rientrano nella materia di cui all'art. 117, comma 3, Cost. "governo del territorio", che, nella lettura datane dalla Corte costituzionale a far data dalla sent. 7 ottobre 2003, n. 307, "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività". Non senza aggiungere, peraltro, che proprio l'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 163/2006 — giudicato conforme a Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 401/2007 — dispone che, "relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente codice, in particolare, in tema di programmazione di lavori pubblici, approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro". Essendo la materia "governo del territorio" una materia di potestà legislativa concorrente, l'art. 4 del decreto c.d. Sblocca Italia appare del tutto illegittimo nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento legislativo della Regione, alla quale, invece, spetta, in tale materia, la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Nella parte in cui esclude dal Patto di stabilità interno i pagamenti connessi agli investimenti in opere di competenza dei Comuni oggetto di segnalazione entro il 15 giugno 2014, il comma 3 dell'art. 4 si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., là dove ascrive alla competenza legislativa concorrente la materia "coordinamento della finanza pubblica". È noto che la Corte costituzionale ha inquadrato nella materia "coordinamento della finanza pub-



blica” il c.d. Patto di stabilità interno, vale a dire quell’insieme di disposizioni legislative statali (spesso caotiche e contraddittorie, contenute nella legge finanziaria — oggi di stabilità — o anche in altri provvedimenti legislativi, per lo più emergenziali, se non altro nella forma) finalizzate a garantire il rispetto da parte dell’Italia del Patto europeo di stabilità (e crescita). Sebbene la Corte costituzionale abbia dato un’interpretazione piuttosto estensiva dei “principi fondamentali”, che lo Stato ha il potere di fissare in tale materia (anche valorizzando gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), è vero pure, tuttavia, che, “quanto ai requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questa Corte ha individuato due condizioni: ‘in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sent. n. 237 del 2009). I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell’ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale (sentenza n. 36 del 2004)” (così, tra le più recenti, Corte cost., sent. 6 novembre 2009, n. 384).

Se questi sono i principi che le disposizioni normative sul c.d. Patto di stabilità interno debbono rispettare, è evidente che i medesimi non sono affatto ottemperati dal comma 3 dell’art. 4, peraltro anche qui per il completo esaurimento della Regione dall’esercizio delle competenze legislative ad essa spettanti in quella che, indubitabilmente, è una materia di potestà legislativa concorrente.

Alla violazione dell’art. 117, comma 3, Cost. consegue, *de plano*, quella dell’art. 118 Cost., specialmente per il fatto che, prevedendo una simile misura di agevolazione per i soli Comuni, l’art. 4 del decreto c.d. Sblocca Italia finisce per ledere la potestà amministrativa regionale nel momento in cui la Regione intenda attrarre al livello regionale le funzioni amministrative astrattamente spettanti ai Comuni al fine di assicurarne l’esercizio unitario e sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Analoghe censure devono essere rivolte al comma 5 dell’art. 4 del decreto c.d. Sblocca Italia, laddove si avesse a ritenere che l’espressione “enti territoriali” non si riferisca alle Regioni, ma solo agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane).

Quanto al comma 6, poi, evidente è la sostanziale disparità di trattamento della disciplina tra le Regioni del Mezzogiorno e le Regioni non del Mezzogiorno.

Come si è visto, il comma 6 dell’art. 4 dispone che, con riguardo all’anno 2014, “l’esclusione di cui al secondo periodo dell’alinea del comma 5 è destinata per 50 milioni di euro ai pagamenti dei debiti delle regioni sostenuti successivamente alla data del 1° luglio 2014, ivi inclusi quelli ascrivibili ai codici gestionali da 2139 a 2332, che beneficiano di entrate rivenienti dall’applicazione dell’articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, superiori a 100 milioni”.

Ebbene, le entrate di cui ai commi 1 e 1-bis dell’art. 20 d.lgs. n. 625/1996 derivano dal versamento da parte dei titolari di concessione di coltivazione di idrocarburi di un’aliquota del prodotto della coltivazione. Ora, mentre alle Regioni a Statuto ordinario non del Mezzogiorno è corrisposta un’aliquota pari al 55%, alle Regioni a Statuto ordinario del Mezzogiorno, invece, “è corrisposta, per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata nelle aree di estrazione e adiacenti, anche l’aliquota destinata allo Stato”.

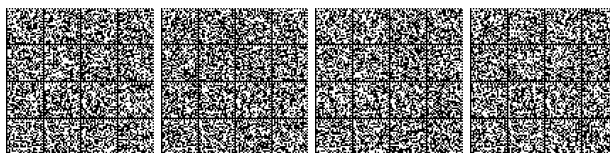
Stando così le cose, evidente è la disparità di trattamento (e, dunque, la violazione dell’art. 3 Cost.) tra la Regione Veneto (Regione a Statuto ordinario non del Mezzogiorno) e le Regioni a Statuto ordinario del Mezzogiorno, le quali più facilmente avranno entrate rivenienti dall’applicazione dell’art. 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, superiori a 100 milioni, e ciò in ragione del fatto che l’aliquota che il titolare della concessione di coltivazione di idrocarburi dovrebbe corrispondere allo Stato la versa alla Regione.

L’illegittimità costituzionale del comma 9 dell’art. 4 discende da quella dei commi 3 e 5, impugnati, dal momento che il comma 9 disciplina le modalità di compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti, per quanto qui interessa, dai commi 3 e 5.

Proprio la disparità di trattamento tra le Regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno consente di articolare, in chiusura, la censura di violazione dell’art. 119 Cost., una violazione che è dato rinvenire, a parere della difesa, nell’esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto.

Come noto, “il residuo fiscale coglie il ‘saldo’ fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale, dove tale ‘saldo’ sintetizza la diversa capacità fiscale delle Regioni e, al tempo stesso, i flussi redistributivi che livellano gli squilibri derivanti dall’incapacità di coprire la spesa geografica di pertinenza (incapacità dietro la quale si evidenziano i divari nello sviluppo socio-economico)”(74).

(74) Così B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale*, in (a cura di) L. Vandelli - F. Bassanini, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, il Mulino, Bologna, 2012, 423 ss., spec. 435.



“Emblematico in tal senso è [proprio] il caso del Veneto, che è stato oggetto di approfondita e dettagliata disamina in vari studi condotti da Unioncamere del Veneto, da cui è emerso come la [p]ubblica [a]mmministrazione spenda in servizi per il cittadino residente in Veneto circa € 10.117 pro capite, a fronte di un prelievo (pro capite) pari ad € 13.522 (media 2007-2009; Grafico 3). Ciò significa che un cittadino del Veneto versa allo Stato [,] tramite le imposte [,] una somma superiore di € 3.405 rispetto a quanto (non) riceve dallo Stato stesso poi in termini di spesa pubblica.

Per valore del residuo fiscale il Veneto si colloca al terzo posto della graduatoria delle Regioni italiane in avanzo finanziario, alle spalle della Lombardia (7.198 euro pro capite) e dell’Emilia Romagna (4.203 euro pro capite). ... [Del] gruppo delle Regioni che vantano un saldo fiscale positivo fanno parte anche Piemonte, Lazio, Toscana e Marche. Fatta eccezione per Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Umbria e Abruzzo, che registrano un residuo fiscale molto contenuto (che indica un sostanziale equilibrio fra entrate e spese), tutte le altre Regioni evidenziano un saldo negativo.

Per comprendere appieno la stortura di tale sistema, è sufficiente raffrontare il dato del Veneto [,] appena segnalato [,] con quello di una Regione del Mezzogiorno [,] come la Calabria; tale Regione ha un residuo fiscale negativo, pari a € 2.797, ovverosia ogni cittadino calabro versa allo Stato molto meno rispetto a quanto riceve successivamente all’intervento perequativo.

Ciò significa che se i contribuenti veneti potessero trattenere tutte le imposte che versano, potrebbero contare su una disponibilità di spesa media aggiuntiva pari a 16,6 miliardi all’anno.

La maggiore disponibilità di spesa produrrebbe l’aumento degli investimenti del surplus di risorse sul territorio, con una conseguente crescita del PIL locale, unitamente ad una presumibile maggiore efficienza in tutti i settori.

Supponendo di ‘spalmare’, infatti, il residuo fiscale veneto sulle varie funzioni di spesa, potremmo verificare che, volendo citare solo qualche dato ipotetico, la spesa per la sanità e l’assistenza sociale potrebbe passare da € 1.344 pro capite a quasi 2.400; il budget investito in trasporti locali e infrastrutture potrebbe aumentare dagli attuali € 399 pro capite sino a oltre € 700. Il tutto senza aggravio per il contribuente.

Tale situazione si verifica a causa della normativa attuale in tema di perequazione, che non riesce a sganciarsi da parametri come quello della spesa storica, criterio che sembra premiare, piuttosto chi spende di più.

Le risorse prelevate da Regioni [“]virtuose[“] quali Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto vanno, infatti, a finanziare il fondo perequativo[,] che viene utilizzato per ripianare i disavanzi maturati dalle Regioni poco virtuose come Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia, Sardegna e Calabria(75).

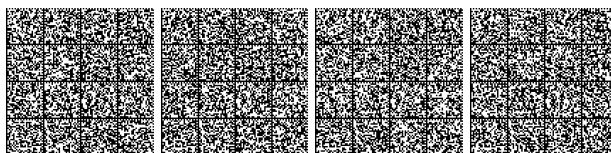
Tutto ciò, al fine di chiarire che, nel momento in cui il residuo fiscale di una Regione raggiunge livelli quali quelli materializzati nella Regione Veneto, ove, come si è visto, il singolo cittadino versa in media allo Stato oltre 3.500 € in più rispetto a quello che riceve dallo Stato stesso, si verifica una indiscutibile violazione dell’art. 119 Cost., il quale, pur prevedendo meccanismi perequativi (commi 3 e 5), purtroppo abusati da parte del legislatore statale(76), chiaramente stabilisce al comma 2, e per quanto qui interessa, che le Regioni “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Il comma 2 dell’art. 119 Cost., dunque, ha inteso prevedere “un legame certo tra le risorse finanziarie e il territorio che le ha prodotte, sia per ragioni di trasparenza, sia per questioni che afferiscono alla maggiore responsabilizzazione da parte degli amministratori”(77).

Nel dare attuazione all’art. 119 Cost., il legislatore statale ha voluto rendere espliciti i contenuti normativi di principio con la legge 5 maggio 2009, n. 42. Nel fare ciò, ha previsto, tra l’altro, che l’uguaglianza e la solidarietà non si concretizzino mai in egualitarismo e in irresponsabilità. Per questo, ha stabilito — in particolare all’art. 2 — che il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rispetti l’esigenza di una “maggiore responsabilizza-

(75) ‘Così G. A. Bellati, Il riparto del gettito. Problemi e prospettive, in (a cura di) F. Palermo - M. Nicolini, Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, 201 ss., spec. 207 ss., il quale rileva, altresì, quanto segue: ‘E, nonostante i maggiori trasferimenti, il livello di sviluppo economico del Sud non è certo migliorato. Secondo il rapporto Svimez 2009 [SVIMEZ, Rapporto 2009 sull’economia del Mezzogiorno, Roma 2009, in www.svimez.it] dall’inizio del decennio il Sud è cresciuto meno del Centro-Nord, cosa che non è mai accaduta dal dopoguerra ad oggi, e il divario in termini di PIL pro capite è rimasto sostanzialmente invariato, attorno al 58,6% di quello del Centro Nord, anziché ridursi come sarebbe logico aspettarsi da un sistema di flussi redistributivi fra le aree più ricche e quelle meno ricche del Paese. Inoltre, sempre secondo Svimez, se nel 1951 nel Mezzogiorno veniva prodotto il 23,9% del Pil nazionale oggi la quota è rimasta sostanzialmente immutata (23,8%). In sostanza in sessant’anni il Sud, pur crescendo circa agli stessi ritmi del Centro-Nord, non è riuscito e non riesce a recuperare il gap di sviluppo. Quest’enorme ‘spreco’ di risorse non si è, quindi, tradotto in un vero aiuto alle realtà produttive e sociali, ma ha alimentato inefficienza, sprechi e rendite di vario tipo. È questo, soprattutto, che rende inaccettabile l’assetto attuale: sotto la giustificazione della solidarietà si cela, spesso, tutt’altro’. Dati dello stesso tenore di quelli raccolti da Unioncamere del Veneto si rinvengono in Baldi, Differenziazione regionale e federalismo fiscale cit., 435 ss. Sul punto si vedano anche (sempre per i dati economico-statistici di riferimento) A. Staderini - E. Vadalà, Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle Regioni italiane, in (a cura di) L. Cannari, Mezzogiorno e politiche regionali, Banca d’Italia Eurosistema, novembre 2009, 597 ss.

(76) Si veda sul tema, tra gli altri, C. Tubertini, Risorse economiche come elemento di uniformazione, in *Il federalismo alla prova*, cit., 407 ss.

(77) Così, G.A. Bellati, Il riparto del gettito cit., 213. Si veda, in argomento, anche E. Corali, Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali, Giuffrè, Milano, 2010, 127 ss.



zione” (comma 2, lett. *a*); sia coerente con il “principio di territorialità” e con il “rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (comma 2, lett. *e*); consenta “proprie politiche di bilancio da parte di Regioni ...” (comma 2, lett. *f*); sia funzionale al “superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica” (comma 2, lett. *m*), “in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa” (comma 2, lett. *p*). Dunque, autonomia e responsabilità, che presuppongono il rispetto di principi — anche formalmente di rango costituzionale — quali sono i “principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art. 118, comma 1, Cost.). È appena il caso di osservare che la lesione di queste regole fondamentali comporta la violazione pure degli artt. 2, 3 e 97 Cost.: vale a dire di solidarietà attiva, di non-discriminazione e di imparzialità, che grava sull’intero sistema delle autonomie locali.

Ciò si verifica, senza dubbio, quando il legislatore trascura le differenze. Quanto alla Regione Veneto, ad esempio, per quel che attiene all’apporto che la comunità regionale dà alla Repubblica ex art. 53 Cost., che determina un rilevante residuo fiscale, e per quanto riguarda le politiche regionali aventi di mira la mitigazione del rischio idrogeologico (vedi *infra*). La carenza di risorse “adeguate”, rispetto all’apporto positivo” dato dalla Regione Veneto in termini di fiscalità, genera un cortocircuito, prodotto dalla prassi, mai superata dallo Stato, di procedere “linearmente”: a prescindere da qualunque presupposto concreto, valutabile e riscontrabile.

Evidente è, dunque, per tornare all’art. 4 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia qui impugnato, che, nel momento in cui si esclude la Regione dal novero dei soggetti (tutti in posizione paritaria, secondo la logica dell’art. 114, comma 1, Cost.) che possono fruire di determinate agevolazioni finanziarie in ordine alla realizzazione di opere pubbliche, prevedendosi, invece, che di tali agevolazioni possano fruire solo i Comuni (qualunque sia la Regione di appartenenza), si finisce per ledere, oltre ai precetti costituzionali sopra richiamati, anche l’art. 119 Cost., tanto più quando, come nel caso della Regione Veneto, la stessa abbia un consistente residuo fiscale, vale a dire (e volendo usare un’espressione più immediata) un consistente credito nei confronti dello Stato: più precisamente, della Repubblica.

2. *Illegittimità costituzionale dell’art. 7, commi 2 e 3, d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014, per violazione degli artt. 2, 3, 97, 114, comma 1, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.*

L’art. 7, del decreto-legge c.d. Sblocca Italia, (faticosamente) rubricato “Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per il superamento delle procedure di infrazione 2014/2059, 2004/2034 e 2009/2034, sentenze C-565-10 del 19 luglio 2012 e C-85-13 del 10 aprile 2014; norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per l’adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani; finanziamento di opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d’acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione”, reca due commi (2 e 3) che, secondo la Regione Veneto, sono del tutto incostituzionali, per violazione dei parametri indicati nell’epigrafe del presente motivo.

Il comma 2 dell’art. 7 stabilisce, in estrema sintesi, quanto segue (si rinvia alla lettura integrale della disposizione per ogni ulteriore dettaglio, vista anche la formulazione piuttosto farraginosa):

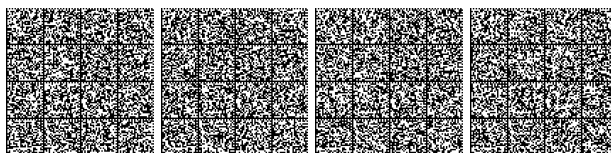
(i) “a partire dalla programmazione 2015, le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definisce altresì la quota di cofinanziamento regionale”;

(ii) gli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico “sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare”;

(iii) “le risorse sono prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”;

(iv) “a questo tipo di interventi integrati ... in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse” e “nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità”;

(v) “l’attuazione degli interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all’articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116”;



(vi) “gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l’equilibrio sedimentario dei corsi d’acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata”.

Il comma 3 dell’art. 7 dispone, in estrema sintesi, quanto segue (anche qui si rinvia alla lettura della norma per ogni ulteriore dettaglio):

(i) “il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), previo parere favorevole dell’Autorità di distretto territorialmente competente, provvede alla revoca, anche parziale, delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti con ... decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ... per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l’affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difforni dalle finalità suddette”;

(ii) “l’ISPRA assicura l’espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all’istruttoria entro il 30 novembre 2014”;

(iii) “le risorse rivenienti dalle suddette revoche confluiscono in un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, e sono riassegnate per la medesima finalità di mitigazione del rischio idrogeologico”.

Il comma 2 dell’art. 7 del decreto legge c.d. Sblocca Italia appare, innanzitutto, costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, comma 3, Cost., che ascrive alla potestà legislativa concorrente statale e regionale la materia “governo del territorio” (la potestà legislativa spetta alla Regione, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato).

È evidente, infatti, che disposizioni legislative statali in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, quali quelle dell’art. 7 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia sopra richiamate, non possano essere inquadrate esclusivamente nella materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), come pur qualche giurisprudenza costituzionale ha ritenuto, poiché esse indubbiamente intersecano anche la materia — di potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. — del “governo del territorio”: è dimostrato, per esempio, dal fatto che il comma 2 dell’art. 7 puntualizza espressamente che, negli interventi integrati cui fa riferimento, “assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità”.

Quando ci si trova dinnanzi ad intrecci di materie, di potestà legislativa esclusiva statale, da una parte, e di potestà legislativa concorrente (o residuale regionale), dall’altra, si richiede il coinvolgimento della Regione attraverso opportune forme di collaborazione della Regione interessata (così, si è espressa la Corte costituzionale in una pluralità di sentenze, tra cui le nn. 62/2005, 247/2006, 278/2010 e 33/2011). Tanto impone il principio di leale collaborazione, un principio che trova la sua genesi più autentica proprio nell’art. 114, comma 1, Cost., il quale, stabilendo che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, ha posto sullo stesso piano Stato e Regioni (e finanche Comuni, Province e Città metropolitane, i quali costituiscono un sistema di “autonomie costituzionali”) e, per l’effetto, ha improntato una “concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ... una visione verticale-gerarchica degli stessi” (così, Corte cost., sent. 1° febbraio 2006, n. 31).

Il comma 2 dell’art. 7 viola certamente il principio costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regione poiché dispone che gli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico “sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare”. Ciò vuol dire, evidentemente, che non vi è alcun coinvolgimento della Regione nell’individuazione degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico.

A ciò si aggiunga che, proprio perché ci si trova dinnanzi ad una disposizione legislativa che intercetta la materia “governo del territorio”, in cui allo Stato è preclusa la funzione legislativa di dettaglio, non prevedendo la disposizione in questione alcuna forma di coinvolgimento regionale, risultano ancor più costituzionalmente illegittime sub-disposizioni alquanto dettagliate, tutte contenute nel comma 2 dell’art. 7 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia, quali le seguenti: “In particolare, gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l’equilibrio sedimentario dei corsi d’acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata. A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d’acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità”.



Analoghe censure debbono essere rivolte al comma 3 dell'art. 7 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia, in base al quale il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare revoca le risorse assegnate alle Regioni "per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difformi dalle finalità suddette". Prevede, inoltre, la disposizione che "l'ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014".

In ordine a tale comma, deve essere evidenziata, peraltro, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché — si badi bene alle date —, con decreto-legge del 12 settembre 2014, convertito, con modificazioni, in data 11 novembre 2014, si individua come perentorio il termine del 30 settembre 2014, stabilendosi che, se a tale data, non si sia provveduto a pubblicare il bando di gara per l'affidamento di lavori di realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico o non si siano affidati i relativi lavori, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede alla revoca delle risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di tali interventi. Nessuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione, nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche. Si dispone solamente che l'ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014. Ora è ragionevole ritenere che l'ISPRA possa, in poco più di due mesi, espletare tali accertamenti e sopralluoghi? Non è forse ragionevole ritenere che si tratterà, nella migliore delle ipotesi, di accertamenti e sopralluoghi piuttosto sommari e che si aprirà la strada ad un contenzioso piuttosto acceso? V'è più di una ragione per ritenere che il disposto del comma 3 dell'art. 7 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia sia manifestamente irragionevole e debba, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo (si veda, a questo riguardo, Corte cost., sent. n. 236/2013).

Evidente è pure la violazione del fondamentale art. 2 Cost., in base al quale "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", dal momento che la configurazione di un potere sostanzialmente illimitato di revoca delle risorse assegnate alle Regioni, per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, mette in serio pericolo i diritti inviolabili dei cittadini (e dei non cittadini), primo tra tutti il diritto alla vita e quello alla salute (in ordine alla piena legittimazione della Regione Veneto a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., si rinvia a tutto quanto precisato a margine del primo motivo).

Alla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue *de plano* quella dell'art. 118 Cost.

In ordine, poi, alla violazione dell'art. 119 Cost., debbono intendersi qui richiamate integralmente tutte le considerazioni sopra svolte a margine del primo motivo di ricorso, rilevando che tale precetto costituzionale è indubbiamente leso nel momento in cui ci si trova dinanzi ad una disposizione di legge statale che attribuisce un potere sostanzialmente illimitato allo Stato di revoca di risorse assegnate alle Regioni per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione (residuo fiscale che, nel caso della Regione Veneto, è piuttosto consistente: pari a circa € 3.500 pro capite).

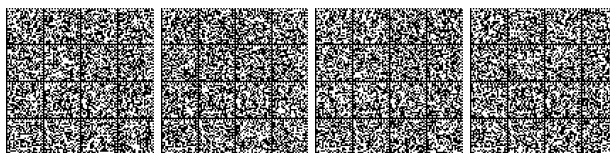
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 1, 2, 3 e 4, d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014, per violazione degli artt. 2, 3, 97, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

I primi quattro commi dell'art. 42 del decreto-legge c.d. Sblocca Italia recano una serie di disposizioni alquanto puntuali e dettagliate "in materia" — così recita la rubrica dell'art. 42 — "di finanza delle Regioni".

Il comma 1 aggiunge, per quanto qui particolarmente interessa, all'art. 46 (Concorso delle regioni e delle province autonome alla riduzione della spesa pubblica) del d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, i commi *7-bis*, *7-ter* e *7-quater*.

Il comma *7-bis* dell'art. 46 d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, stabilisce che le Regioni a Statuto ordinario sono tenute, per l'anno 2014, ad effettuare, fermo restando il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno, spese nei confronti dei beneficiari a valere su una serie di autorizzazioni di spesa variamente previste dalla legislazione in vigore (si rinvia alla lettura integrale della disposizione in questione, vista anche la farraginosità della stessa).

A sua volta, stando al comma *7-ter* del medesimo art. 46, le Regioni che risultino non aver effettuato integralmente la spesa, versano all'entrata del bilancio dello Stato la quota di spesa non effettuata.



In base al successivo comma 7-*quater* del medesimo art. 46, per l'anno 2014 non si applicano le esclusioni dai vincoli del Patto di stabilità interno previste da una serie di disposizioni legislative statali (anche qui si rinvia all'integrale lettura della disposizione in questione per evitare di appesantire l'esposizione delle doglianze).

È evidente che ci si trova dinnanzi a disposizioni legislative statali dettate in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, ma eccedenti la natura di principi fondamentali e, pertanto, costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., che attribuisce alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regione la materia “coordinamento della finanza pubblica”.

Non solo. Nel momento in cui si stabilisce — al comma 7-*bis* — che le Regioni a Statuto ordinario sono tenute, per l'anno 2014 ad effettuare spese nei confronti dei beneficiari a valere sull'autorizzazione di spesa per le istituzioni scolastiche paritarie (art. 46, comma 7-*bis*, lett. *a*), sull'autorizzazione di spesa per il diritto allo studio (art. 46, comma 7-*bis*, lett. *b*) e sull'autorizzazione di spesa per contributi e benefici a favore degli studenti anche con disabilità (art. 46, comma 7-*bis*, lett. *c*) — solo per citarne alcune —, è evidente che la disposizione legislativa in questione interferisce con l'esercizio della potestà legislativa regionale nella materia — che è concorrente e relativamente alla quale allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali ex art. 117 comma 3 Cost. — dell'istruzione.

Venendo, poi, ai commi 7-*ter* e 7-*quater* dell'art. 46 del d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, come modificato dall'art. 42 d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n.164/2014, è innegabile che essi ledono l'autonomia finanziaria regionale nel momento in cui impongono alla Regione di versare allo Stato la quota di spesa non effettuata tra quelle di cui al comma 7-*bis*, tutte spese — come si è visto — afferenti a materie di potestà legislativa concorrente. Ulteriore lesione si ha nel momento in cui si dispone, per l'anno 2014, la non applicazione di talune esclusioni dai vincoli del Patto di stabilità interno previste dalla vigente legislazione.

Insomma, l'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 Cost., è drasticamente mutilata, al punto tale da ridurre la Regione Veneto, indipendentemente da qualunque valutazione circa i suoi meriti e demeriti, ad una sorta di ordinatore secondario di spesa.

Pure a questo proposito si debbono richiamare integralmente tutte le argomentazioni sopra svolte a margine del primo motivo di ricorso, rilevando che l'art. 119 Cost. è indubbiamente violato nel momento in cui ci si trova dinanzi ad una disposizione di legge statale che stabilisce, puntualmente e dettagliatamente, quel che la Regione può e non può, deve e non deve spendere in ambiti di materie riferibili alla sua potestà legislativa, anche solo concorrente; e ciò senza prevedere alcuna verifica concreta, in contraddittorio con la Regione interessata, e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione medesima. Il che — all'evidenza — si traduce in una violazione degli artt. 3 e 97 Cost.: perché l'omessa considerazione di ciò che rappresenta un impiego produttivo delle risorse è in danno sia della Regione Veneto sia dello Stato: più precisamente, della Repubblica.

Alla violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost. consegue, *de plano*, la violazione dell'art. 118 Cost.

Le differenze di stile, ricostruttive e argomentative, esistenti tra le premesse in diritto e le singole contestazioni rivelano che ormai il degrado raggiunto dalla legislazione, priva di un qualunque riferimento sistematico, rende pressoché impossibile collegare tra loro disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio(78). Il dettaglio, infatti, ha preso il sopravvento, perché è prossimo a quel che si può serenamente definire mansionario. È nelle pieghe di un mansionario che si insinuano le misure di favore oppure di disfavore, le cui giustificazioni sono sempre rintracciabili in un dato retorico, che non ha nulla a che fare con la realtà. Così, rimane sistematicamente inevasa una domanda: possiamo continuare ancora a sottrarre risorse ai territori produttivi? Evidentemente sì, se è vero che l'art. 42, comma 5 e seguenti, del c.d. Sblocca Italia si occupa, a parte, della Regione Sardegna e della Regione Sicilia: quest'ultima, ormai ai limiti del collasso finanziario, intenta, per altro, a pagare una legione di dirigenti. Perché — come si è scritto di recente — “la Sicilia nei propri beni ha più dirigenti del ministero — 306 contro 191 — comprese sovrintendenze e siti. ‘Colpa di

(78) V., in proposito, le riflessioni, tanto limpide quanto persuasive, delineate da V. Italia, *Le malattie delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2014.



una legge che in una notte del Duemila ha promosso mille funzionari a dirigenti”(79). Ma non c'è il vaglio di costituzionalità? Ma non esiste il potere statale di coordinamento della finanza pubblica? Non è vero che questo genere di “fattispecie” sono a carico — in nome di una solidarietà nobile, declinata in modo perverso — anche del contribuente che vive e paga le imposte nella Regione Veneto e nelle altre Regioni? Non è vero, ancora, che tutto ciò distrugge ricchezza nazionale e impedisce gli investimenti necessari per superare difficoltà oggi enormi? E poi — *dulcis in fundo* — queste promozioni-provvidenze non hanno, oltretutto, l'effetto di umiliare la stessa politica regionale siciliana in materie che dovrebbero essere un volano dell'economia?

Domande retoriche, le cui risposte avviliscono. Intendiamoci: la Regione Veneto non vuole dare lezioni a nessuno. Si è limitata a collegare tra loro riscontri che si possono considerare oggettivi. Lo ha fatto pensando al Paese, oltre che a se stessa, in nome non tanto di virtù(80), quanto di risultati valutabili in termini di dare ed avere, intesi come interessi-valori da tutelare a livello costituzionale.

È qui che si inseriscono, appunto, le questioni di legittimità costituzionale che hanno di mira un dato disposto. Questioni che rivelano la loro natura e la loro manifesta fondatezza se le si colloca nell'ambito non tanto del confronto con un singolo parametro, quanto con i capisaldi costituzionali dell'ordinamento. E le si riporta, per valutarne il fondamento, a una realtà che ci dice — sono, come si è visto, le parole di Luca Ricolfi, ma anche di tanti altri — di “un saccheggio silenzioso e invisibile che non può non fiaccare la capacità delle Regioni del Nord di produrre ricchezza, ossia precisamente la materia prima su cui poggia la redistribuzione a favore delle regioni deboli”(81). Perché, alla fine, sarà un danno — e una dannazione — per tutti.

P.Q.M.

La Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, ut supra rappresentata, difesa e domiciliata,

Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9; 7, commi 2 e 3; 42, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, rubricato “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 85 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 262 dell'11 novembre 2014, per violazione degli artt. 2, 3, 97, 114, comma 1, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

Padova-Venezia-Roma, 8 gennaio 2015

prof. avv. Mario BERTOLISSI - avv. Ezio ZANON - avv. Luigi MANZI

15C00032

(79) A. Frascilla, Sicilia, l'ultima beffa. 300 dirigenti nei musei ma non ci sono soldi per le lampadine, in *la Repubblica*, 16 novembre 2014, 21. Tuttavia, è bene ammettere che vale sempre l'ammonimento evangelico del ‘Chi è senza peccato scagli la prima pietra!’. Infatti, se può affermare G. Santilli, *Mezzogiorno con il motore al minimo*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 2014, 10, è vero, altresì, che può scrivere G. Ferraino, *Dipendenti pubblici, a Trento costano il triplo che a Catanzaro*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2015, 30, a testimonianza del fatto che, dovunque, possono annidarsi rendite di posizione. Ma altro è — come si è accennato — l'ordine ‘nazionale’ dei problemi qui posti, in una prospettiva sia generale (sub I) sia particolare (sub II), che può essere letta in termini di residuo fiscale oppure, ancor meglio, di teoria della giustizia territoriale. Spunti di sicuro interesse si possono ricavare dalla lettura del *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2014*, elaborato dal Censis, Franco Angeli, Milano, 2014. Vale la pena di riprendere un passo delle *Considerazioni generali*, che non è neppure il caso di commentare, data la sua estrema evidenza: ‘In una società senza ordine sistemico i singoli soggetti sono a dir poco a disagio: non capiscono dove si collocano, negli anfratti o nei relitti di un assetto sistemico che essi ritengono comunque necessario; soffrono tutti gli effetti negativi, anche psicologici, della crisi radicale delle giunture sistemiche; e si sentono alla fine abbandonati a se stessi (vale per il singolo imprenditore come per la singola famiglia), in una obbligata solitudine. - Il sistema finisce per esser vissuto come cosa estranea e resta solo potenziale oggetto di rancore e di denuncia. Con la conseguenza inevitabile che tale estraneità porta a un fatalismo quasi cinico (tanto, tutto è fuori controllo e nessuno riesce a padroneggiarlo) e talvolta anche a episodi di secessionismo sommerso, ormai spesso presente in varie regioni e realtà locali, specie al Sud’. Sic!

(80) ‘Virtuoso e no’ sono attributi del lessico ordinario, dovuti a ciò che la quotidianità rivela. Qualcuno può anche rammaricarsi. Ma il rammarico va ricondotto alle cause che hanno generato simili nuovi atteggiamenti psicologici ed espressioni un tempo ignote.

(81) L. Ricolfi, *Il sacco del Nord*, cit., 172, già ripreso sub 5, in fine.



N. 13

*Ordinanza del 7 ottobre 2014 del Tribunale di Padova
nel procedimento penale a carico di S.A.*

Processo penale - Dibattimento - Reato concorrente e circostanze aggravanti risultanti dal dibattimento - Contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine - Facoltà dell'imputato di richiedere rispetto a quell'imputazione il rito abbreviato - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe - Richiamo alla sentenza n. 184 del 2014 della Corte costituzionale.

- Codice di procedura penale, art. 517.
- Costituzione, artt. 3 e 24, comma secondo.

TRIBUNALE DI PADOVA

SEZIONE PENALE

ORDINANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI PER QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

Il Tribunale di Padova - in composizione collegiale - riunito in camera di consiglio in persona di:

dott.ssa Nicoletta De Nardus, Presidente;

dott.ssa Tecla Cesaro, Giudice;

dott.ssa Beatrice Bergamasco, Giudice.

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

L'imputato S. A. è stato rinviato a giudizio, avanti al Tribunale monocratico di Padova, per rispondere del reato di cui all'art. 81, comma 2, 99 comma 3 c.p. e 73, comma 1, D.P.R. 309/90, perché, con più azioni del medesimo disegno criminoso, illecitamente cedeva quantitativi di stupefacente del tipo eroina a D. N. A. con cadenza settimanale, con quantitativi da cinque ad otto grammi alla volta per circa venti occasioni, in Padova fino al 9 ottobre 2010, con recidiva specifica infraquinquennale.

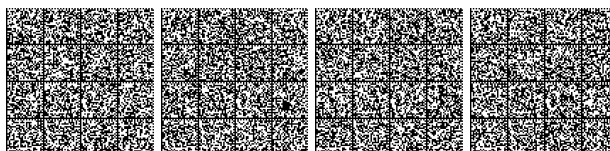
All'udienza dibattimentale del 27 febbraio 2014, il Pubblico ministero ha proceduto a modificare l'imputazione mediante la contestazione della circostanza aggravante di cui all'art. 80, comma 1, lett. a), DPR 309/90, chiedendo al Tribunale di disporre notifica del verbale all'imputato contumace.

Il Tribunale monocratico, preso atto della modifica dell'imputazione, in conformità alla richiesta del Pubblico ministero, ha rilevato il sopravvenuto difetto di attribuzione di cognizione, rinviando gli atti ex art. 33 septies c.p.p. al Tribunale in composizione collegiale per il prosieguo.

Avvenuta la notifica del verbale portante la modifica, l'imputato, tramite il proprio difensore e procuratore speciale, ha depositato presso la cancelleria del Tribunale istanza scritta a mezzo della quale ha chiesto di essere giudicato con rito abbreviato condizionato nei sensi ivi meglio specificati, ovvero, in subordine, con rito abbreviato semplice. Nel medesimo contesto, ha depositato altresì memoria ex art. 121 c.p.p. sollecitando il Tribunale a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., giusta l'assenza di una esplicita previsione di legge in grado di consentire al Tribunale la deliberazione sulla richiesta di rito abbreviato (sia pure nella sua forma non condizionata).

Il Tribunale non può che convenire sulla rilevata assenza di una specifica previsione normativa in seno all'art. 517 c.p.p. che consenta all'imputato, destinatario della contestazione nella fase del giudizio di una circostanza aggravante, di optare, oltre che per l'applicazione della pena, anche per il giudizio abbreviato, allo stato irrilevante quale delle due forme richiesta.

La questione proposta dalla difesa entra, dunque, sentito sul punto anche il P.M., in considerazione, ritenendo il Collegio che la stessa non sia manifestamente infondata.



NON MANIFESTA INFONDATEZZA

I - Art. 24 Cost.

L'attuale assetto dell'art. 517 c.p.p. si pone in contrasto, ad avviso del giudice rimettente, con l'art. 24, comma 2 della Costituzione, per i motivi che si vengono a specificare.

La richiesta di giudizio abbreviato è stata determinata dall'avvenuta contestazione nella fase del giudizio della circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 80, comma 1, lett. a), DPR 309/1990; essa è stata formalizzata dopo che il Pubblico ministero, sentita in udienza un'imputata di reato connesso, che si diceva acquirente di sostanze illecite in minore età, ha immediatamente interrotto l'esame della stessa, procedendo ex art. 517 c.p.p. nei modi di cui s'è detto.

Si tratta di una c.d. contestazione suppletiva tardiva, avente ad oggetto una circostanza di notevole impatto sul piano processuale, poiché espone l'imputato al concreto rischio di un trattamento retributivo assai elevato, di più difficile contenimento mediante il giudizio di bilanciamento, e che ha già sortito l'effetto di modificare la composizione del Tribunale, ex art. 33 septies c.p.p.

Si tratta, inoltre, di elemento di fatto che era già noto al Pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari - come è dato ricavare dalla lettura del verbale d'interrogatorio prodotto dalla difesa a sostegno della propria memoria - e che, per mera omissione, non è stato contestato dal P.M. nell'originaria imputazione.

L'ambito è dunque quello di una contestazione c.d. "patologica" (secondo il distinguo operato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale), ovvero pertinente a elemento di fatto conoscibile nella fase delle indagini, e non riconducibile a fortuita sopravvenienza di origine dibattimentale (c.d. contestazione "fisiologica"). Peraltro, tale distinguo appare a questo Tribunale avere perso di rilevanza ai fini delle valutazioni che qui occupano, avuto riguardo a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 237/2012, che ha definitivamente aperto alla restituzione *in integrum* per il giudizio abbreviato, anche in ipotesi di modifica necessitata da fatto emergente per la prima volta dibattimento, così temperando il discrimine tra contestazioni "fisiologiche" e "patologiche".

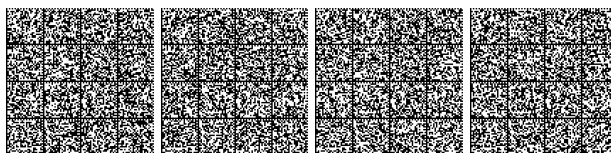
Preme richiamare quanto si legge nell'ordinanza del Tribunale di Roma, (iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima Serie Speciale, dell'anno 2014), mediante la quale è stata disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale del 21 febbraio 2013, nella sovrapponibile ipotesi ivi descritta: "(...) Detta condotta della pubblica accusa può, quindi, qualificarsi anomala, atteso che la variazione sostanziale del fatto, in termini di maggior gravità di esso, autorizzata dall'interpretazione costante del Giudice di Legittimità anche laddove il mutamento del tema d'accusa sia indotto non già dall'ordinario meccanismo di formazione della prova in dibattimento ma dai (soli) atti acquisiti nel corso delle indagini preliminari (Cass. S U. 28.10.1998/11.3.1999, n. 4) ha comportato l'incolpevole perdita per l'imputato della facoltà di accesso ai riti alternativi, in specie dell'applicazione della pena su richiesta, il cui termine è oramai formalmente ed irrimediabilmente decorso".

Medesime osservazioni possono e debbono essere svolte nel caso in esame, riguardante la medesima precondizione (contestazione "patologica" di circostanza aggravante), ma una diversa opzione esercitata dall'imputato, nella manifestazione del proprio diritto di difesa.

Va, sul punto, richiamata la recentissima pubblicazione della sentenza n. 184/2014 resa dalla Corte Costituzionale, che ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma con riferimento all'art. 517 c.p.p., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 del Codice di procedura penale, in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Gli argomenti esposti valgono, ad avviso del Collegio, ad avvalorare la valutazione di non manifesta infondatezza della questione proposta dal Difensore.

Nella citata sentenza, pur attinente alla fattispecie di cui all'art. 444 c.p.p., in effetti, la Consulta ricorda come, in esito alla riforma del 1999 e alla profonda modifica della natura del giudizio abbreviato, siano caduti gli originari elementi distintivi che avevano sino ad allora impedito di accedere a quel giudizio facendo leva sui principi affermati con la sentenza n. 265 del 1994, relativa alla restituzione nel termine per richiedere l'applicazione della pena. Osserva la Corte che "(...) la sentenza n. 333 del 2009, venuti meno i precedenti ostacoli, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 Cod. Proc. Pen. anche nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso o al reato concorrente «contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale».



Questa ulteriore pronuncia additiva era risultata necessaria, oltre che per rimuovere i profili di contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., già rilevati dalla sentenza n. 265 del 1994, «anche per eliminare la differenza di regime, in punto di recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi di fronte ad una contestazione suppletiva “tardiva”, a seconda che si discuta di “patteggiamento” o di giudizio abbreviato» (sentenza n. 333 del 2009), differenza che, nel mutato panorama normativo, «si rivela[va] essa stessa fonte d’una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell’art. 3 Cost.» (sentenza n. 237 del 2012)”. (Sentenza n. 184/2014 cit.).

Ritiene questo Tribunale che, come la questione fondatamente posta dal Tribunale di Roma ha trovato “ideale collegamento” alla sentenza n. 265 del 1994” (*ibidem, cit.*), così la questione che qui viene in evidenza possa essere ricollegata alla sentenza n. 184 del 2014, avente a tema la contestazione “tardiva” di una o più circostanze aggravanti: ciò “in quanto anche la trasformazione dell’originaria imputazione in un’ipotesi circostanziata (o pluricircostanziata) determina un significativo mutamento del quadro processuale. Le circostanze in questione possono incidere sull’entità della sanzione, anche in modo rilevante” (*ibidem, cit.*); il caso di specie non si sottrae alle osservazioni qui riprese, non potendosi revocare in dubbio l’intervenuto mutamento deteriore per la posizione sostanziale dell’imputato.

Ancora, rimarca, la Corte, nella sentenza richiamata, quanto alla contestazione suppletiva di circostanza aggravante: “va poi sottolineato che l’imputato cui sia stata contestata, nel corso del dibattimento, una circostanza aggravante sulla base di elementi già acquisiti al momento dell’esercizio dell’azione penale, non si trova in una situazione diversa da chi analogamente si è sentito modificare l’imputazione con la contestazione di un fatto diverso, evenienza che in realtà potrebbe costituire per l’imputato anche un pregiudizio minore” (*ibidem, cit.*)

Sotto questo aspetto, quindi, - ed anticipando quanto si esporrà in relazione all’art. 3 cost. - essendo divenuta ammissibile la richiesta di giudizio abbreviato nel caso di modificazione dell’imputazione, a norma dell’art. 516 Cod. Proc. Pen. (sentenze n. 333/2009 e n. 237/2012), costituisce una irragionevole disparità di trattamento la sua esclusione nel caso della contestazione di una nuova circostanza aggravante, a norma dell’art. 517 Cod. Proc. Pen.

In altri termini, poiché “le valutazioni dell’imputato circa la convenienza del rito speciale vengono a dipendere anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero”, si deve ritenere che, in seguito al ritardo nella contestazione dell’aggravante, l’imputazione subisce una variazione sostanziale, sì che “risulta lesivo del diritto di difesa precludere all’imputato l’accesso ai riti speciali” (Corte Cost., sentenza n. 265 del 1994), con lesione dell’art. 24, comma 2 Cost.

2 - Art. 3 Cost.

Sotto altro aspetto, viene in rilievo anche il disposto di cui all’art. 3 Cost.

In primis, infatti, si osserva che, nell’ipotesi in esame, l’imputato potrebbe infatti essere irragionevolmente discriminato, ai fini dell’accesso al procedimento speciale richiesto, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del Pubblico ministero alla chiusura delle indagini stesse (ancora sentenza Corte cost. n. 265 del 1994).

Sotto un secondo profilo, si ritiene che la parificazione tra chi subisce la contestazione di un fatto diverso o concorrente, già noto in indagini (sentenza n. 333/2009) ovvero emerso in dibattimento (sentenza n. 237/2012) e può chiedere di essere giudicato con rito abbreviato, e chi vede aggravarsi la propria imputazione in ordine a circostanze già note in indagini, ma non può accedere al medesimo rito sia imposta dall’art. 3 Cost. E ciò ancor di più, ove si consideri come l’assetto originario dell’art. 517 c.p.p.(e le sue successive addizioni per iniziativa della Consulta) muoveva da una perfetta equiparazione delle evenienze, parificando i diritti tra chi subiva la contestazione di un fatto diverso o connesso e chi subiva quella di una circostanza aggravante.

La disparità di trattamento appare, ancora, dall’assetto dell’attuale normativa, come modificata dalla Corte Costituzionale, posto che risulta maggiormente garantito l’imputato destinatario della contestazione suppletiva “patologica” che abbia intenzione di ricorrere all’applicazione della pena, rispetto al soggetto che, nelle medesime condizioni, aspiri al rito abbreviato.

Su situazione analoga, quanto alla contestazione di reato concorrente, si è già espressa con esito favorevole la Corte con le sentenze nn. 333/2009 e 237/2012).



RILEVANZA

La questione sollevata dalla Difesa nel presente procedimento è di rilievo, tenuto conto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p. *in parte qua* e nel senso precisato in dispositivo potrebbe consentire al Tribunale di deliberare sull'accoglibilità o meno della richiesta di giudizio abbreviato condizionato, ovvero di ammettere il rito abbreviato semplice, richiesto in via subordinata dall'imputato.

Gli atti vanno dunque trasmessi alla Corte Costituzionale, previa ordinanza di sospensione del processo.

P. Q. M.

Il Tribunale di Padova, in composizione collegiale, visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli art. 3 e 24 comma 2 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, con sospensione del processo in corso;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordinanza letta in udienza alla presenza delle parti.

Così deciso in Padova, il giorno 7 ottobre 2014

Il Presidente: DE NARDUS

15C00026

n. 14

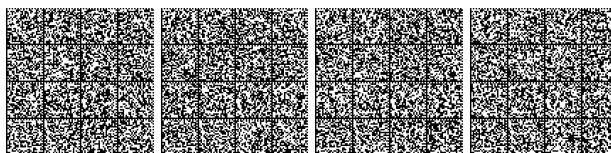
*Ordinanza del 17 giugno 2014 del Tribunale di Lecce
sull'istanza proposta da M.M.*

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa a tutte le liquidazioni, ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative ad operazioni peritali e prestazioni dell'ausiliario già interamente compiute prima dell'entrata in vigore della legge - Denunciata previsione di una norma retroattiva comportante ingiustificate disparità di trattamento - Violazione del principio della capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Operatività della novella subordinata all'effettivo adeguamento periodico delle tabelle relative ai compensi spettanti agli ausiliari del giudice di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 - Mancata previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza e della retribuzione proporzionata ed adeguata.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-bis, introdotto dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3 e 36.



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

SEZIONE PRIMA PENALE

In composizione monocratica nella persona del Giudice dott. Stefano Sernia

Vista la istanza, depositata in data 05.08.2013, con cui il dott. M.M. ha chiesto la liquidazione del proprio compenso, avendo depositato relazione scritta ed esaurito il suo esame peritale, in esito all'espletamento dell'incarico peritale conferito da questa A.G. e relativo alla persona dell'imputato L.E., ammesso al patrocinio a spese dello Stato, con riferimento alla imputabilità all'epoca dei fatti;

Escusso il perito all'udienza del 07.02.2014 ed apprezzatane positivamente la completezza dell'indagine e l'esaudività dell'accertamento, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

A. La liquidazione ai sensi dell'art. 24 del D.M. 30.05.2002 e dell'art. 106-bis d.P.R. 105/2002.

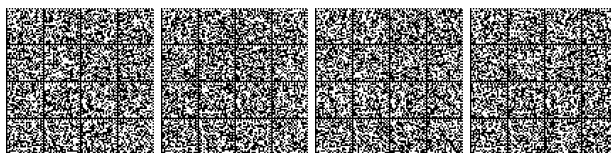
Al dott. M. è stata affidata indagine tecnica riconducibile sotto la previsione dell'art. 24 D.M. 30/5/2002, che prevede un compenso oscillante tra un minimo di euro 96,58 ed un massimo di euro 387,86 (inferiore alle tariffe professionali spesso previste per tali attività, attesa la natura pubblicistica dell'incarico e la conseguente natura indennitaria del compenso corrisposto al perito, come previsto dall'art. 50 co. 2 del d.P.R. 115/02: «Le tabelle sono redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, temperate con la natura pubblicistica dell'incarico»); per tali accertamenti non è prevista una liquidazione a vacanze, ma ad onorario variabile, la cui determinazione concreta va operata tenendo conto della complessità dell'incarico e del pregio dell'accertamento.

Va quindi rilevata la non minima complessità dei quesiti, avendo dovuto il perito sottoporre ad esame diretto il periziando per due volte, assumendo informazioni ed esaminando anche le sue sorelle a verifica del contesto socio culturale di provenienza del periziando e della possibile influenza dello stesso sulla sua interpretazione paranoidea degli eventi; e va altresì apprezzata la qualità dell'accertamento peritale (la relazione è esaustiva e ben motivata, l'accertamento appare essere stato condotto con scrupolo, attenzione e completezza). Si ritiene quindi che, nel temperare gli indicatori di complessità di cui ai capoversi precedenti, sia congruo liquidare la somma di euro 240,00.

Sono state altresì documentate, come da fattura, spese per euro 205,81 per competenze dell'ausiliario (psicologo che ha proceduto alla somministrazione di test psicodiagnostici al periziando) della cui opera il perito era stato debitamente e preventivamente autorizzato ad avvalersi. Va peraltro osservato che, ai sensi dell'art. 56 co. 3 del d.P.R. 115/02, i compensi degli ausiliari del perito costituiscono una spesa la cui entità va «determinata sulla base delle tabelle di cui all'art. 50» del citato d.P.R. 115/02, e quindi nell'ambito della stessa forbice tra minimi e massimi prevista dal citato art. 24 del D.M. 30.05.2002; conseguentemente va ritenuto che il compenso dell'ausiliario possa essere riconosciuto, come spesa autorizzata, nei limiti di euro 150,00, per ovvie ed evidenti ragioni di proporzionalità rispetto al compenso riconosciuto al perito.

Va quindi rilevato che il compenso spettante al perito (se non anche quello liquidabile a titolo di spesa giusta il richiamo all'art. 50 d.P.R. 115/02 contenuto nell'art. 56 dello stesso d.P.R., e la conseguente evocazione di una disciplina unitaria dei criteri di liquidazione dei compensi al perito e delle spese liquidabili ai suoi ausiliari) va ulteriormente ridotta di 1/3: sulla disciplina sopra descritta opera infatti, con effetti sensibilmente riduttivi degli importi da liquidarsi, l'art. 106-bis del d.P.R. 115/02, introdotto dal comma 606 lett. b) dell'art. 1 della L. 147/2013, c.d. «legge stabilità» per il 2014, che prevede la riduzione di 1/3 degli onorari spettanti ai difensori, ai custodi, ai consulenti nominati dal Giudice e dalle parti ed agli altri ausiliari del giudice: norma che, ai sensi dell'art. 1 co. 607 della L. 147/2013, va applicata anche retroattivamente, a tutte le liquidazioni non ancora operate dal Giudice alla data di entrata in vigore della legge. Nonostante quindi la maggior parte delle operazioni peritali (tutte tranne l'esame dibattimentale del perito) sia stata portata a termine prima dell'entrata in vigore della L. n. 147/2013, la stessa è applicabile anche a tale caso, ai sensi del citato comma 607 dell'art. 1 della suddetta legge.

L'imputato è stato ammesso al beneficio a spese dello Stato con decreto emesso da questo Tribunale in data 13.12.2012 e pertanto al presente caso è senz'altro applicabile la nuova norma, la cui collocazione si pone nel capo V del d.P.R. 115/02, relativo all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (sebbene possa legittimamente ritenersi che la norma abbia portata generale anche nei giudizi in cui non vi è stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non avendo senso ipotizzare che il Legislatore abbia voluto introdurre una disposizione che comporti un'ingiustificata disparità di trattamento economico dell'ausiliario per fatto assolutamente indipendente dalla sua volontà e ininfluenza sulle caratteristiche della sua prestazione, e cioè essere stata o meno una delle parti ammessa al patrocinio a spese dello Stato).



B. Contrasto degli articoli 106-bis d.P.R. 115/02 e 1 co. 607 legge 147/2013 con gli articoli 3, 53, 36 Cost.

Va quindi osservato che la riduzione di 1/3 dei compensi spettanti al perito, introdotta dalla norma in oggetto, non appare giustificabile con la natura pubblicistica dell'incarico, atteso che la decurtazione introdotta dall'art. 106-bis d.P.R. 115/02 va ad operare su di un sistema tariffario che, ai sensi dell'art. 50 d.P.R. medesimo, già è impostato con decreti ministeriali che mitigano l'onere dei tariffari professionali contemperandoli con la suddetta natura pubblicistica dell'incarico, pervenendo alla determinazione di un impianto indennitario talora di modesta entità economica, laddove si tenga conto di come la prestazione professionale del perito (nel caso concreto, consistente nella acquisizione di atti e documenti, accessi in cancelleria, esecuzione di visite diagnostiche, redazione di una relazione sugli esiti delle stesse, esposizione orale nell'esame dibattimentale) sia più complessa ed articolata della classica prestazione diagnostica del professionista che riceva un paziente nel proprio studio professionale.

B.1 Il contrasto dell'art. 1 co. 607 legge 147/2013 con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

A parere del Tribunale, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 3, 53 e 36 della Costituzione — dell'art. 106-bis d.P.R. 115/02, nella parte in cui prevede la decurtazione degli onorari spettanti al perito, nonché — per contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione — dell'attuale disciplina, nella parte in cui prevede l'applicazione del citato art. 106-bis d.P.R. 115/02 e del conseguente nuovo tariffario — come risultante dalla riduzione di 1/3 degli onorari risultanti dalla previgente disciplina — ai sensi dell'art. 1 co. 607 della legge 147/2013, anche alla liquidazione di prestazioni peritali già operate nel vigore della precedente normativa, ma ancora non liquidate dal giudice.

Va in primo luogo ritenuta la natura di decisione, a carattere giurisdizionale, del provvedimento di liquidazione del compenso dell'ausiliario emesso dal Giudice, come già ritenuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 88 del 1970; ne consegue che, nonostante la apparente natura amministrativa dell'atto di liquidazione, appartenendo però questo pur sempre al giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, tanto da essere previsto già dall'art. 232 del cpp, esso ha legalmente natura giurisdizionale, e l'autorità che è chiamato ad emetterlo è quindi «Giudice» nel senso previsto dall'art. 1 della L. Cost. n. 1 del 1948, sicché la questione di costituzionalità delle leggi che disciplinano l'atto di liquidazione è conseguentemente sollevabile d'ufficio dal Giudice ai sensi del citato 1 della L. Cost. n. 1 del 1948.

B.2 Contrasto dell'art. 1 co. 607 legge 147/13 con l'art. 3 Cost.

Come si è anticipato, la norma in oggetto opera con effetti retroattivi, atteso che si applica non solo per il futuro, ma anche per il passato, concorrendo a determinare l'entità monetaria dell'indennità da liquidarsi anche agli ausiliari del giudice che abbiano già prestato — in tutto o in parte (nel caso presente, la maggior parte) — la propria opera ed esaurito l'ufficio loro affidato; e tale modifica, come si è detto, opera in *peius*, introducendo la riduzione di 1/3 di quanto altrimenti sarebbe stato loro liquidato nel vigore della normativa esistente nel momento in cui è stato loro affidato l'incarico di ausiliario del giudice.

Invero, va in primo luogo escluso che il complesso di norme di cui agli artt. 50 segg., 106-bis d.P.R. 115/02, 24 D.M. 30.05.2002, abbia natura processuale e soggiaccia pertanto al principio secondo cui «tempus regit actum»; invece, le norme surrichiamate, concorrendo a determinare non solo le modalità procedurali con cui si procede al pagamento dell'ausiliario, ma anche alla determinazione del quantum da pagarsi, hanno evidente natura sostanziale, in quanto determinano (analogamente ai decreti ministeriali che stabiliscono i tariffari forensi per quel che riguarda la liquidazione degli onorari ai difensori di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato) il contenuto stesso del diritto economico spettante all'ausiliario del Giudice.

Ciò posto, ne emerge un delicato problema di compatibilità con il principio di eguaglianza, in quanto ne deriva la sottoposizione a diverso trattamento economico dei periti che abbiano svolto la medesima prestazione, a seconda che, anche senza nessuna loro colpa ma per semplice difficoltà di alcuni dei giudici ad esaurire rapidamente tutte le operazioni di liquidazione, le loro istanze siano già state evase, o meno.

Una legge retroattiva, di per sé, pone poi problemi di rispetto dell'art. 3 Cost. introducendo il rischio di ingiustificate disparità di trattamento tra consociati, sia che siano parte di un rapporto di cui mutino la natura, o l'oggetto ed il contenuto concreto, per effetto della norma retroattiva, venendo così alterato l'equilibrio del rapporto come concordato tra le parti (con lesione altresì dell'art. 41 Cost. che, tutelando l'iniziativa economica privata, è altresì fondamento del principio dell'autonomia contrattuale, senza la quale non può esservi libertà di iniziativa economica), sia che — non intervenendo su situazioni interamente esaurite (come nel caso in oggetto, in cui non sono interessati i provvedimenti di liquidazione già emessi) — disciplini diversamente il diritto di soggetti nella stessa situazione.

La Corte Costituzionale ha già affrontato il tema della legittimità costituzionale delle leggi retroattive; pur, condivisibilmente, rilevando la natura non costituzionale dell'art. 11 delle preleggi (che appunto dispone che la legge disponga solo per l'avvenire), ha comunque evidenziato dei principi di ordine costituzionale che limitano i casi in cui il Legislatore possa emettere leggi con efficacia retroattiva.



In particolare, codesto Giudice delle leggi ha statuito, con la sentenza n. 0092 del 2013, la «l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, — convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti, per violazione del principio di ragionevolezza». Osservava infatti la Corte come «la giurisprudenza di questa Corte si sia più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi «perfetti»: ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2012).

Infatti, pur se non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, e anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi «perfetti», nel caso di specie viene in risalto non soltanto un «generico» affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno «specifico» affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, pertanto, in itinere, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte.»

Sempre la Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza n. 166/2012, aveva osservato il principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica delle situazioni soggettive «trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio dev'essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.

Analoghi principi risultano affermati anche nella sentenza num. 0271 del 2011, in cui egualmente si rimarcava l'illegittimità di una normativa che intervenisse retroattivamente su di una disciplina pubblicistica (nel caso, quella che disciplinava l'entità monetaria del trattamento di buonuscita dei dipendenti della Regione Calabria in caso di risoluzione consensuale del trattamento di lavoro) su cui avessero fatto ragionevole affidamento i cittadini nel compiere loro scelte negoziali (anche di particolare rilievo, nel caso concreto).

Questo giudicante osserva quindi che, dalle menzionate sentenze, possano trarsi i seguenti principi, risultanti esplicitamente o implicitamente dalle statuizioni della Corte Costituzionale:

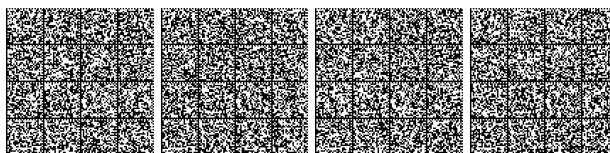
a) l'art. 3 della Costituzione tutela l'affidamento dei consociati in ordine alla immutabilità del contenuto dei loro diritti sorti sotto il vigore di una previgente disciplina, essendo peraltro la sicurezza del contenuto delle situazioni giuridiche un elemento fondamentale dello Stato di diritto;

b) tale immutabilità è peraltro relativa, potendo essa cedere di fronte alla necessità del Legislatore di operare diversi contemperamenti degli interessi coinvolti, purchè la soluzione operata sia ragionevole anche in relazione al rango ed al grado dei principi costituzionali interessati;

c) tanto vale in specie per le norme che vadano ad incidere sui rapporti di durata, in relazione ai quali, in particolare, si può porre la necessità di operare un diverso contemperamento degli interessi coinvolti di fronte al mutare delle condizioni sociali e storiche e delle connesse mutevoli esigenze della convivenza;

d) lo stesso è a dirsi quanto a quelle situazioni in cui venga «in risalto non soltanto un “generico” affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno “specifico” affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e privati.

È bene quindi osservare che la Corte non ha affermato, ed appare anzi negare, la legittimità costituzionale di una disciplina che venga ad intervenire, in senso sfavorevole al destinatario, in relazione ad una situazione che non attenga ad un rapporto di durata, ma ad un normale rapporto in cui una parte abbia già adempiuto (per la maggior parte) ai propri obblighi, e sia l'altra, non ancora adempiente, che si veda beneficiaria di una norma di particolare favore che riduca l'entità della propria obbligazione, in assenza di qualsiasi giustificazione razionale alla luce degli interessi coinvolti.



Ed invero, può senz'altro escludersi che a fondamento della disposizione di cui all'art. 1 co. 607 della L. 147/2013 possano porsi ragioni in alcun modo connesse a necessità di ricondurre ad equità un rapporto eventualmente squilibrato in favore della parte già adempiente: è vero, infatti, semmai il contrario, posto che il diritto economico dell'ausiliario del giudice è determinato dal contenuto di una normativa (art. 4 della L. n. 319/80; D.M. 30.05.2002) la quale, a norma di quanto previsto dall'art. 54 del d.P.R. 115/02, avrebbe dovuto essere periodicamente (per la precisione, ogni tre anni) rivista per adeguarla al mutato costo della vita, laddove invece non è mai stata assoggettata ad alcuna rivisitazione dal 2002 ad oggi: quindi da dodici anni, in cui il Legislatore ha ommesso ben 4 rivisitazioni periodiche, le «tariffe» relative alle indennità spettanti agli ausiliari del giudice subiscono la non indifferente erosione del loro valore legato al costante aumento dei prezzi, sicché sarebbe un evidente controsenso economico e logico sottoporle ad un'ulteriore riduzione *ope legis* sul presupposto della loro «esosità».

Né valga osservare che la Corte abbia fatto riferimento a leggi che intervengano su rapporti di natura negoziale, perché ciò non vale ad escludere, di per sé, la pregnanza delle argomentazioni svolte nelle due citate sentenze anche con riferimento al caso in oggetto.

Invero, la Corte ha inteso affermare come debba essere garantita la sicurezza dei consociati in ordine ai rapporti consolidati, e come sarebbe ingiusta e foriera di disparità di trattamento una disciplina che intervenisse a mutare irragionevolmente i rapporti tra le parti: il che normalmente — ma non necessariamente — implica un rapporto di natura negoziale, pur potendosi facilmente determinare casi in cui, al di fuori dello schema del negozio giuridico, vengano a realizzarsi dei rapporti il cui sorgere ed articolarsi comunque poggia sull'affidamento in una determinata regolamentazione suscettibile di miglioramenti ma non di peggioramenti: il che appunto riguarda il caso dei compensi stabiliti per gli ausiliari.

Ed invero, pur essendo quello dell'ausiliario del giudice un ufficio legalmente dovuto, e che quindi non può essere liberamente rifiutato, è bene osservare come il conferimento di detto ufficio non prescinda totalmente dalla volontà del nominando, posto che il giudice è tenuto a nominare, in via ordinaria, i propri periti o ausiliari scegliendo nell'ambito dei soggetti che — su propria domanda — siano iscritti negli appositi albi tenuti presso ogni Tribunale (*cfi*: artt. 221 cpp e 67 segg. disp. att. *cpp*); ed il singolo professionista, deve ritenersi, si determinerà o meno alla presentazione della domanda di iscrizione nell'albo, anche in ragione delle sue valutazioni sulla convenienza economica o meno dell'assunzione dell'ufficio di ausiliario: convenienza che discende dalla normativa esistente, e di cui è previsto tra l'altro l'adeguamento periodico agli incrementi del costo della vita.

Di fatto, pertanto, pur non instaurandosi un rapporto di natura negoziale tra ausiliario del Giudice e Stato, non può negarsi che al conferimento dell'incarico peritale ad un determinato soggetto concorre la manifestazione originaria di volontà da questi operata alla disponibilità all'incarico, manifestata con l'iscrizione nell'albo dei periti; questa volontà è orientata dall'affidamento in un determinato sistema normativo; un mutamento *in peius* di detto sistema non può non assumere rilevanza, specie qualora esso venga ad applicarsi, addirittura, ad un rapporto già per la maggior parte compiutosi e di cui è in sospenso, in pratica (stante la usuale marginalità — dal punto di vista dell'impegno professionale e dell'esame dibattimentale del perito), solo l'adempimento degli obblighi di una delle parti (quella stessa parte — e ciò non può non assumere rilievo, amplificando la misura della disparità di trattamento — che modifica le norme a suo favore).

Deve pertanto essere qui sollevata la questione della illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1 co. 607 della L. 147/2013, che è rilevante trattandosi di norma che questo Giudice è chiamato ad applicare al fine di operare la presente liquidazione, atteso anche che, come di seguito si osserverà, l'applicazione retroattiva dell'art. 106-*bis* d.P.R. 115/02 non appare essere giustificabile in relazione alla natura pubblicistica dell'incarico ed alla sua obbligatorietà.

B.2 I limiti costituzionali alla pretensibilità di prestazioni patrimoniali o personali ai sensi degli artt. 2 e 23 Cost.

Invero, occorre in primo luogo ricordare che l'interprete ed il perito hanno l'obbligo giuridico (artt. 143 co. 4 e 221 co. 3 *cpp*), sotto pena di legge in caso di rifiuto (art. 366 c.p.) di prestare la propria opera, che ha — da un punto di vista oggettivo ed ontologico — indubbiamente natura lavorativa, in quanto comporta l'esplicazione di energie intellettuali e/o fisiche esattamente corrispondenti a quelle oggetto delle attività di specifiche figure professionali normalmente operanti nel mercato del lavoro; il perito peraltro può rinunciare all'incarico solo per giustificato motivo, laddove in tale concetto senz'altro non può farsi rientrare in via generale l'inadeguatezza o non convenienza dell'indennità prevista dalla legge, atteso che questa è fissata con norma generale e fonderebbe quindi per ogni perito un motivo atto a giustificare il rifiuto o la rinuncia all'ufficio: il che è contraddittorio con la natura dell'istituto, con l'obbligatorietà dell'ufficio, e con la evidente natura straordinaria dei casi in cui all'ufficio si possa rinunciare.



Gli artt. 143 e 221 cpp prevedono pertanto ipotesi in cui il giudice impone a determinati soggetto l'obbligo di eseguire una prestazione lavorativa, al di fuori di un rapporto contrattuale, con controprestazione predeterminata normativamente in misura sostanzialmente indennitaria, poiché ex art. 50 d.P.R. 115/02 le tariffe professionali, cui pure occorre far riferimento, devono essere contemperate con la natura pubblicistica dell'incarico.

La fonte della legittimità costituzionale di tale disciplina appare riposare nell'art. 23 Cost. che ammette che la legge possa imporre una prestazione personale, oltre che patrimoniale; e nell'art. 2 Cost., che chiama i cittadini all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, nel cui ambito possono senz'altro farsi rientrare le ipotesi di occasionale in forza di un obbligo scaturente dalla legge.

Sebbene non espressamente previsto dalla due norme testè citate, deve ritenersi che nell'impianto costituzionale sia comunque insito un limite di ragionevolezza alle prestazioni che possono richiedersi.

Lo si evince dal rispetto che la carta Costituzionale assegna e riconosce alla persona umana ed ai suoi diritti inviolabili, tra i quali senz'altro rientra — aspetto generale dei diritti di libertà personale — quello di scegliere come disporre del proprio tempo ed il diritto a non essere assoggettati, neppure ad opera dello Stato, a forme di sfruttamento della propria opera lavorativa (*cf.*: proprio l'art. 2 Cost.; ma anche l'art. 36 Cost. nella parte in cui riconoscendo il diritto alle ferie retribuite ed ad un orario massimo di lavoro, tutela anche il diritto al tempo libero); lo si evince dalla principale norma in tema di prestazioni patrimoniali, l'art. 53 Cost., che commisura i doveri fiscali alla capacità contributiva; lo si evince dalla tutela accordata alla proprietà privata, espropriabile — giusta la previsione di cui all'art. 42 co. 3 Cost. — solo per ragioni di pubblico interesse e dietro indennizzo: indennizzo che, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve avere le caratteristiche di un serio ristoro della perdita patrimoniale subita, e non un carattere irrisorio o simbolico (*cf.*: ad es., la sentenza n. 38/2011 della Corte Costituzionale).

Invero, gli artt. 2 e 23 Cost., pur legittimando i casi in cui al cittadino la legge richieda l'adempimento di doveri di solidarietà, e finanche la corresponsione di prestazioni di natura personale, vivono pur sempre nel contesto di altri principi costituzionali coi quali vanno coordinati, ed *in primis* gli artt. 35, 36 e 3 Cost., che impongono dei limiti al sacrificio che la legge ordinaria possa imporre al cittadino: limiti che sono sia di ragionevolezza — per evitare marcate situazioni di disparità di trattamento con altri cittadini lavoratori chiamati a rendere prestazioni analoghe — che di entità economica, per evitare che una prestazione lavorativa sia retribuita in maniera tale da mortificare la sua natura di riconoscimento del valore della prestazione lavorativa e di strumento di dignitoso sostentamento dell'individuo e della sua famiglia.

Tanto premesso, va invece rilevato che la vigente disciplina del trattamento economico degli ausiliari del giudice vede periti ed interpreti, in relazione ad un ufficio al quale sono chiamati in adempimento di doveri sociali ed al quale non possono sottrarsi se non per giustificato motivo (e senz'altro non per ragioni legate esclusivamente alla scarsa remunerazione dell'incarico), ricevere emolumenti che, per effetto della decurtazione di 1/3 operata dall'art. 106-*bis* d.P.R. 115/02, per di più applicabile retroattivamente ex art. 1 co. 607 L. 147/2013, in un contesto in cui da dodici anni l'Esecutivo omette gli adeguamenti periodici imposti dalla legge, appaiono essere assolutamente inadeguati a garantire il rispetto del principio di ragionevolezza che deve mitigare l'onere ad essi imposto e inadatti a fungere da serio ristoro rispetto all'impegno loro richiesto ed alla vera e propria espropriazione delle loro energie lavorative e del loro tempo.

B.3 Contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost.

Alla stregua delle riflessioni appena svolte, e considerandosi quindi lo squilibrio che la decurtazione operata dall'art. 106-*bis* d.P.R. 115/02 produce tra ragioni della collettività a potersi avvalere, nell'amministrazione della giustizia, dell'opera occasionale di specialisti per l'accertamento dei fatti, e le ragioni del singolo a non vedersi caricato di oneri irragionevoli, non appare manifestamente infondata neanche la questione della legittimità costituzionale dello stesso art. 106-*bis* d.P.R. 115/02 in sé — e cioè, a prescindere da ogni questione in ordine ad una sua applicazione retroattiva — per contrasto con l'art. 36 Cost. — in quanto viene a garantire ai periti ed agli ausiliari del Giudice un compenso irragionevolmente inferiore rispetto a quello che sarebbe loro spettato a parità di condizioni rispetto ad una prestazione remunerata sul mercato privato.

Inoltre, intervenendo la decurtazione di cui all'art. 106-*bis* d.P.R. 115/02 su di un sistema che, per contro, avrebbe dovuto essere adeguato «al rialzo» per tener conto delle variazioni del potere di acquisto, non solo ne appare rafforzata l'irragionevolezza del sistema — e quindi la violazione dell'art. 3 Cost. — ma appare porsi anche un problema di violazione dell'art. 36 Cost.

Ed invero, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, alla prestazione di ogni attività lavorativa deve corrispondere la controprestazione di una retribuzione:

- a) proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro;
- b) sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.



Le riflessioni sinora svolta evidenziano come tali condizioni possano non essere soddisfatte dalla vigente normativa, configgente con la necessità — già valutata e ritenuta dal Legislatore ex art. 54 d.P.R. 115/02 — che la remunerazione prevista per periti venisse periodicamente aggiornata per tutelarla dagli effetti dell'inflazione, nella consapevolezza che, altrimenti, il loro trattamento economico sarebbe divenuto inadeguato.

Valgano le ulteriori riflessioni che seguono.

B.3.a. La precedente giurisprudenza della Corte.

Questo Tribunale non ignora che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 41 del 1996, richiamando quanto già affermato con la sentenza n. 88 del 1970, ha già affrontato — negandone la fondatezza — la questione della compatibilità dell'art. 4 della L. 319/80 (che disciplina sistema della remunerazione a vacanze, unità biorarie di misura della prestazione peritale) con l'art. 36 Cost., negando che tale ultima norma potesse assurgere a parametro di riferimento della legittimità costituzionale delle norme disciplinanti la remunerazione spettante agli ausiliari del giudice.

In detta occasione la Corte ebbe ad affermare di aver «già avuto occasione (sentenza n. 88 del 1970) di osservare che l'art. 36 della Costituzione «è male addotto, innanzitutto perché il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perché non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore».

Nella richiamata decisione la Corte concludeva affermando che: «La situazione in cui si trovano i consulenti d'ufficio, e che non è dissimile da quella delle categorie dei periti, degli interpreti e dei traduttori, potrebbe anche apparire tale da suggerire iniziative o modifiche sul terreno legislativo nel rispetto delle esigenze di carattere pubblico e privato concorrenti nello svolgimento del processo civile. Ma essa non conduce, a proposito delle norme che la comportano, ad alcuna violazione dell'art. 36, comma primo».

7. Può solo aggiungersi che il riferimento fatto dall'art. 2 della legge n. 319 del 1980 alle tariffe professionali non può qualificarsi come rinvio recettizio, ma rappresenta solo l'indicazione di un possibile, non tassativo, parametro di liquidazione, limitatamente comunque agli onorari fissi e variabili e sempre con il contemperamento dovuto alla «natura pubblicistica dell'incarico».

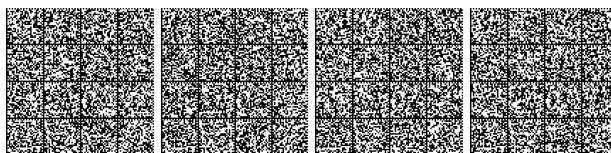
Conclusivamente, questa Corte non può non rinnovare l'auspicio che — in attesa di norme migliori — le autorità indicate dalla legge impugnata provvedano a rispettare le scadenze triennali di adeguamento dei compensi dovuti in base alle variazioni accertate dall'ISTAT.»

B.3.b Novità normative e sociali - Le ragioni di una necessaria rimediazione della questione.

Ritiene tuttavia, il tribunale che, a distanza di quasi venti anni dall'ultima di tali pronunzie (ed a più di 40 dalla prima), possa e debba accedersi ad una rimediazione della costituzionalità della normativa citata, sia alla luce dell'art. 36 Cost., sia alla luce dell'art. 3 Cost., che qui si evoca sotto profili anche diversi da quelli considerati nella predette sentenze della Corte (che riguardavano principalmente il raffronto tra onorari a vacanza e onorari tabellari), essendo nel frattempo mutate alcune delle norme di riferimento, entrato in vigore ed a pieno regime il nuovo codice di procedura penale che — esaltando la fase dibattimentale — amplifica il numero dei casi in cui occorre ricorrere ad ausiliari come periti ed interpreti (e quindi anche l'impegno richiesto a questi ultimi), e per contro perdurando la ingiustificata omissione dei provvedimenti di adeguamento del corrispettivo delle vacanze ai meccanismi inflattivi; devono inoltre considerati altresì taluni spunti di riflessione rinvenibili anche nella stessa giurisprudenza della stessa Corte Costituzionale, sia possibile e doverosa.

Come si è osservato, la Corte ha già affrontato, negandolo, il tema della riconducibilità dell'attività prestata dal perito all'art. 36 Cost.; ma lo ha fatto con due sentenze molto datate, l'una del 1970, l'altra del 1996, e quindi risalenti non solo ad una diversa epoca di evoluzione del pensiero giuridico, ma anche ad una diversa realtà sociale e processuale, atteso che nel 1970 vigeva ancora il vecchio codice di procedura penale, e nel 1996 questo non aveva ancora dieci anni di vita.

Invero, nel vigore del previgente codice di procedura penale e nei primi anni di applicazione di quello attualmente vigente; e nel contesto di fenomeni migratori più modesti di quelli attuali, l'essere chiamati ad assolvere ad un pubblico ufficio peritale o di interprete/traduttore era un'evenienza del tutto isolata ed occasionale, e pertanto inidonea a tradursi in pesi gravosi a carico di una cerchia determinata di soggetti; l'assoluta sporadicità della necessità di conferire l'incarico di ausiliario del giudice, permetteva che, ove distribuito su di un numero adeguato di soggetti, esso non assumesse carattere di gravosità.



Profondamente mutata è, invece, la situazione attuale, in cui la necessità di nominare ausiliari quali periti o interpreti ha oggi invece assunto (e tanto più assumerà, per i compiti di interpretariato e traduzione, alla stregua degli obblighi di traduzione imposti dal d.lvo n. 32/2014) una notevolissima frequenza statistica, che comporta che numerosi soggetti, a causa delle loro specifiche competenze professionali, siano frequentemente distolti dalle (ed impediti alle) loro ordinarie occupazioni lavorative venendo chiamati ad assolvere l'ufficio di perito. Il fenomeno ha dimensioni tali che non è affatto raro che alcuni di tali soggetti si siano specificamente attrezzati, acquistando macchinari anche sofisticati, per far fronte alle richieste della macchina giudiziaria (si pensi agli psichiatri e psicologi chiamati a verificare la capacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo, adempimento non previsto dal previgente codice di rito e la cui frequenza statistica, invece, va aumentando con l'accrescersi della sensibilità giudiziaria alle ipotesi in cui patologie anche minori possano — senza escludere la capacità di intendere e di volere — incidere sensibilmente sulla possibilità per l'imputato di esporre una propria linea difensiva, spiegare i fatti, le ragioni della propria condotta, le convinzioni che la ressero; si pensi ai periti fonici, chiamati a verificare la paternità di una voce carpita in un'intercettazione; si pensi ai soggetti chiamati a trascrivere intercettazioni in lingua straniera, specie nella fase delle indagini, in cui le necessità di riservatezza connotano di un intuibile rapporto fiduciario la scelta del c.t., che tenderà a ricadere su di un numero limitato di soggetti; si pensi, ancora, al periti grafologi chiamati a verificare nel dettaglio le caratteristiche di una grafia, il tipo di inchiostro utilizzato, l'epoca ed il tipo della carta sui cui è vergato un testo; ecc.).

La diffusione dei casi in cui l'A.G. abbia necessità di ricorrere all'opera di ausiliari, ed in particolare di periti, è infatti divenuta particolarmente considerevole parallelamente all'evolvere della tecnologia e delle scienze (che aumenta i casi in cui possa o debba farsi ricorso a valutazioni scientifiche o tecniche nella acquisizione e valutazione della prova) e dei fenomeni sociali legati all'accentuazione dei movimenti transazionali di merci e persone (che, ad es., comporta un crescente bisogno di ricorrere ad interpreti e traduttori), nonché alla stesse caratteristiche del nuovo codice di procedura penale che, accentrando nel dibattimento la formazione della prova, comporta frequentemente la necessità di reiterare in contraddittorio tra le parti — cui spetta anche la facoltà di nominare cc.tt. ex art. 225 cpp, facoltà che, ai sensi dell'art. 233 cpp, possono esercitare anche fuori dei casi di perizia — quegli accertamenti tecnici che, col vecchio rito, erano spesso limitati alla sola fase di indagine, e che, per il regime di incompatibilità previsto dagli artt. 144 co. 1 lett. d) e 222 lett. d) ed e) cpp, non possono, nel giudizio, essere affidati agli stessi soggetti che già li abbiano eseguiti nella fase delle indagini.

Si sono così moltiplicati enormemente sia i casi in cui è necessario ricorrere all'opera di un esperto, sia — anche per effetto del descritto meccanismo delle incompatibilità — il numero degli esperti cui è necessario ricorrere nell'ambito dello stesso processo; conseguentemente, il numero di uffici legalmente dovuti — che si riversa e concentra sulla platea dei soggetti iscritti negli appositi albi cui è possibile rivolgersi ex art. 221 cpp — è enormemente aumentato, al punto che molti di loro ne traggono notevoli limitazioni alle possibilità di esercizio di una normale attività lavorativa, e conseguentemente la prestazione di attività specialistiche per conto dell'A.G. ha spesso assunto le caratteristiche di un'attività stabile o comunque di notevole rilevanza nell'ambito della propria attività lavorativa (evoluzione favorita anche dal concentrarsi di taluni incarichi su di una cerchia ristretta di soggetti, a causa del carattere fiduciario che, specie in materia penale, detti incarichi talora assumono in relazione alla loro delicatezza; si pensi ad es. alle ragioni di riservatezza ed affidabilità inerenti ai compiti di traduzione in italiano di intercettazioni in corso di conversazioni in lingua straniera proprie di comunità piccole e coese ed in cui una eventuale fuga di notizie avrebbe effetti di immediata compromissione delle indagini).

Appaiono quindi superati, dall'evoluzione storica e processuale, gli argomenti spesi dalla Corte Costituzionale con le citate sentenze nn. 88 del 1970 e n. 412/1996, allorché affermava che «il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perché non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore: ciò che oggi accade è infatti che la quantità di impegno continuamente richiesto agli iscritti negli albi dei periti e traduttori è tale da assumere le specifiche caratteristiche di un'attività lavorativa se non prevalente, comunque tale da incidere notevolmente sulla loro possibilità di dedicarsi in maniera proficua e redditizia — in maniera tale da garantire loro il diritto ad un'esistenza dignitosa ai sensi dell'art. 36 della Costituzione — ad altre attività.

A tali soggetti, pertanto, appare necessario che le indennità previste per gli ausiliari del giudice assumano un valore economico adeguato ai fini di cui all'art. 36 Cost.: ed in ciò appare risiedere la ragione del riferimento, operato dall'art. 50 co. 2 d.P.R. 115/02, alle tariffe professionali, e la previsione — ex art. 50 co. 4 del medesimo d.P.R. — di adeguamenti periodici in relazione all'andamento del tasso di inflazione. Ma questa ragione è illogicamente contraddetta dal menzionato art. 106-bis d.P.R. 115/02.



A conferma della natura tutt'altro che peregrina del richiamo agli artt. 35 e 36 Cost. come norme poste a tutela dell'opera del perito e della sua retribuzione, deve poi richiamarsi l'ordinanza n. 306/2012 della Corte Costituzionale che, pur dichiarando manifestamente infondata la questione relativa alla incostituzionalità dell'art. 71 d.P.R. 115/02 (norma che prevede il brevissimo termine di decadenza di 100 giorni per la presentazione della richiesta di liquidazione da parte del perito), nel ricordare che «questa corte ha più volte ribadito la ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel fissare termini temporali per l'esercizio dei diritti, anche laddove essi siano, come nel caso del diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, sorretti da garanzia costituzionale (sentenza n. 192 del 2005), col solo limite che siffatto termine venga determinato in modo tale da non rendere effettivo (ordinanza n. 166 del 2006) o comunque oltremodo difficoltoso (ordinanza n. 382 del 2005) l'esercizio del diritto cui esso si riferisce», ha significativamente evocato un collegamento assimilativo tra prestazione peritale e prestazione lavorativa.

B.4 Contrasto con l'art. 53 Cost.

Il Legislatore, con gli artt. 106-bis d.P.R. 115/02, e 1 co. 607 della L. 147/2013 che ne impone l'applicazione retroattiva, col dichiarato scopo di operare risparmi di bilancio, ne scarica l'onere sulle categorie chiamate a svolgere l'ufficio di ausiliario del giudice, invece di ricorrere alla leva fiscale, nonostante le finalità latu senso tributarie, perché mirate all'equilibrio di bilancio, chiaramente perseguite dalle norme in oggetto: di talché, la disposizione di cui all'art. 106-bis d.P.R. 115/02 (tanto più nella sua applicazione retroattiva) appare porsi in contrasto anche con l'art. 53 Cost., in quanto mirato a perseguire finalità di bilancio scaricandone, almeno in parte, il costo solo su alcune categorie di lavoratori e senza alcun riguardo alla loro concreta capacità contributiva.

Poiché per decidere l'entità dell'onorario da riconoscersi al perito istante questa A.G. è tenuta ad applicare il menzionato art. 106-bis d.P.R. 115/02, come introdotto dall'art. 1 co. 606 della L. 147/2013, che nella sua cogente letteralità non appare suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, la questione di costituzionalità che si va a proporre appare assolutamente rilevante ai fini della decisione, e deve pertanto necessariamente essere sollevata.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 L. cost. n. 1/48, e 23 della L. n. 87/53;

Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità:

per contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 1 co. 607 della L. n. 147/2013, nella parte in cui prevede che l'art. 106-bis d.P.R. 115/02, introdotto dall'art. 1 co. 606 della stessa legge, si applichi a tutte le liquidazioni, ancora da operarsi ad opera del giudice, anche se relative ad operazioni peritali e prestazioni dell'ausiliario già interamente o per la maggior parte compiute prima dell'entrata in vigore dell'art. 106-bis del d.P.R. 115/02;

per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., dell'art. 106-bis d.P.R. 115/02, nella parte in cui la sua operatività non è subordinata all'effettivo adeguamento periodico delle tabelle relative ai compensi spettanti agli ausiliari del giudice, previsto dall'art. 54 del d.P.R. 115/02.

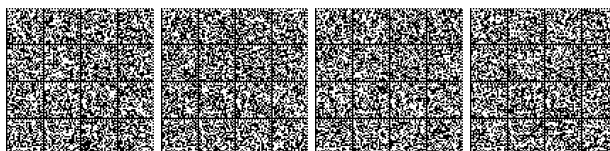
Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M., all'imputato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Ordina la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte Costituzionale;

Sospende il procedimento di liquidazione del compenso al perito.

Lecce, addì 16 giugno 2014

Il giudice: DOTT. Stefano SERNIA



n. 15

*Ordinanza del 2 ottobre 2014 del G.I.P. del Tribunale di Bergamo
sulle istanze riunite proposte da Maggi Andrea.*

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,48 (recte: euro 103.291,38) - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI BERGAMO

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

E DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice per le indagini preliminari, quale giudice dell'esecuzione, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30 settembre 2014, letti gli atti del procedimento di esecuzione a margine indicato promosso nei confronti di: Maggi Andrea nato a Bergamo il 7 dicembre 1938, residente ivi in via Pignolo n. 61; difeso di fiducia dall'avv. Marialaura Andreucci del foro di Bergamo;

Letti gli atti, esaminata la richiesta di incidente di costituzionalità svolta dalla difesa e sentito il conforme parere del P.M.,

RILEVATO

che Maggi Andrea ha avanzato distinte istanze volte al riconoscimento della disciplina del reato continuato ai sensi dell'art. 671 c.p.p., poi riunite per evidenti ragioni di connessione, con riferimento ai reati di cui alle condanne intervenute:

a) con decreto penale n. 2240 D.P., reso dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bergamo in data 18 giugno 2013, esecutivo dal primo ottobre 2013, col quale è stato condannato alla pena di € 15.000,00 di multa, pena sospesa, per il reato di cui all'art. 10 bis, decreto legislativo n. 74/2000; infatti allo stesso detto reato era stato contestato perché, in qualità di amministratore e legale rappresentante, dal 28 maggio 2010 al 21 settembre 2012, della società Caliberg S.r.l., con sede in Curno (BG), via Repubblica n. 12/14, dichiarata fallita il 21 settembre 2012 dal Tribunale di Bergamo, non versava, essendone obbligato, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti d'imposta, per il periodo d'imposta 2009, per l'ammontare complessivo di € 70.542,85 (oltre il limite di € 50.000,00); fatto commesso il 31 luglio 2010 ed accertato in data 25 gennaio 2013 dall'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Bergamo - Ufficio Territoriale di Bergamo 1;

b) con decreto penale n. 2398/13 D.P., reso dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bergamo il 20 giugno 2013, esecutivo dal 2 gennaio 2014, col quale è stato condannato alla pena di € 5.850,00 di multa, pena sospesa, per il reato di cui agli artt. 81 cpv. c.p., 2 comma 1 bis, legge n. 638/1983 e succ. modif., in quanto, nella qualità di amministratore unico della ditta "Caliberg" con sede legale in Curno, ed in esecuzione di un medesimo disegno criminoso ha omesso di versare all'INPS le ritenute previdenziali ed assistenziali operate sulla retribuzione dei lavoratori dipendenti per le seguenti mensilità: ottobre, novembre e dicembre 2010 per un ammontare complessivo di € 2356,00; fatto commesso in Bergamo nel periodo sopra indicato;



c) con decreto penale n. 1265/14 D.P., reso dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bergamo in data 13 maggio 2014, esecutivo dal giorno 11 luglio 2014, col quale è stato condannato alla pena di € 15.000,00 di multa, pena sospesa, per il reato di cui all'art. 10 bis, decreto legislativo n. 74/2000; infatti allo stesso detto reato era stato contestato perché, in qualità di amministratore unico e legale rappresentante, dal 28 maggio 2010 al 21 settembre 2012, della società Caliberg S.r.l., con sede in Curno (BG), via Repubblica n. 12/14, dichiarata fallita il 21 settembre 2012 dal Tribunale di Bergamo, non versava, essendone obbligato, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti d'imposta, per il periodo d'imposta 2010, per l'ammontare complessivo di € 134.450,87 (oltre il limite di € 50.000,00); fatto commesso il 22 agosto 2011 ed accertato in data 22 agosto 2013 dall'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Bergamo - Ufficio Territoriale di Bergamo 1.

Che è stato richiesto dalla difesa del condannato, con conforme parere del P.M., di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 10 bis, decreto legislativo n. 74/2000, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento di ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad € 103.291,48, atteso l'ingiustificato trattamento deteriore dalla stessa previsto rispetto alle più gravi ipotesi di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto, nella formulazione anteriore al D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011 n. 148;

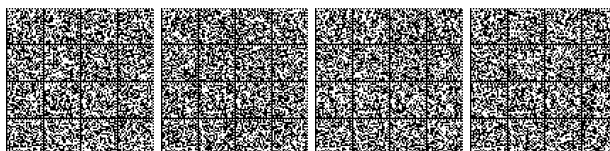
CONSIDERATO

che la questione proposta è rilevante nel procedimento in corso, non essendo lo stesso suscettibile di decisione senza la risoluzione della stessa, dal momento che la valutazione cui è chiamato questo giudice di merito è finalizzata a valutare la sussistenza del vincolo della continuazione di cui all'art. 81 cpv. c.p. con riferimento anche al reato di cui al decreto penale n. 2240/13, sopra richiamato, in relazione al quale è da notare che l'omesso versamento attiene a ritenute risultanti dalla certificazione d'importo sì superiore a € 50.000,00, ma inferiore alla soglia di € 103.291,48 (essendo pari ad € 70.542,85, come si evince dall'imputazione); inoltre la data del commesso reato (31 luglio 2010) rientra nel periodo per il quale è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 10 ter, decreto legislativo n. 74/2000 giusta sentenza della Corte costituzionale n. 80/2014 e per il quale si chiede di sollevare analoga questione per la disposizione incriminatrice di cui all'art. 10 bis, decreto legislativo citato;

RITENUTO

che la stessa non sia manifestamente infondata; infatti l'art. 10 ter, decreto legislativo n. 74/2000 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 80/2014 della Consulta per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui prevedeva per l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione, previsti e puniti rispettivamente dagli artt. 4 e 5, decreto legislativo n. 74/2000, prima delle modifiche introdotte con il D.L. 138/2011 (pari ad € 103.291,38 per il reato ex art. 4 citato; € 77.468,53 per quello ex art. 5 citato), riscontrandosi in detta disposizione un trattamento sanzionatorio deteriore rispetto a condotte di evasione tributaria, definite dallo stesso Giudice delle leggi più insidiose e maggiormente lesive dei beni giuridici tutelati da dette norme.

Si ritiene che i principi affermati dalla Corte con riferimento al reato di cui all'art. 10 ter, decreto legislativo n. 74/2000 con la sentenza n. 80/2014 possano trovare applicazione anche rispetto alla disposizione di cui all'art. 10 bis, stesso decreto legislativo; infatti, sul piano sostanziale, si osserva che in entrambi i casi si verte in tema di omissione del versamento di somme di spettanza dell'Erario ad una scadenza temporale predeterminata da parte di contribuenti che si sono affermati debitori di quelle somme, ciò attraverso la dichiarazione annuale per l'imposta sul valore aggiunto per il reato di cui all'art. 10 ter cit. ovvero attraverso la dichiarazione annuale di sostituto d'imposta per le ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti per la fattispecie di cui all'art. 10 bis cit., in rilievo nel caso che ci occupa (il corrispondente modello 770 predisposto dall'Agenzia delle Entrate contiene le attestazioni provenienti dallo stesso sostituto d'imposta nelle quali sono puntualmente indicate le certificazioni rilasciate ai dipendenti e sono riportati i dati circa le ritenute operate); mentre sul piano formale giova sottolineare che l'art. 10 ter opera un rinvio all'art. 10 bis quanto al trattamento sanzionatorio e ai limiti in esso previsti quanto alla soglia di penale rilevanza del fatto, mutuando



dalla fattispecie immediatamente precedente due imprescindibili elementi strutturali. Tali considerazioni inducono a ritenere, pertanto, che non si ravvisano dati o elementi dei due reati che possano giustificare l'evidenziata difformità di trattamento sotto il profilo specifico della soglia di punibilità.

E' in questi termini che ad avviso di questo giudice si pone la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia con riferimento alle soglie di punibilità previste dagli artt. 4 e 5, decreto legislativo n. 74/2000 prima dell'intervento della riforma introdotta con il D.L. 138/2011, sia in relazione a quelle introdotte dall'art. 10 ter, decreto legislativo n. 74/2000 in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 80/2014 per fatti commessi sino al 17 settembre 2011.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione se violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione la norma di cui all'art. 10 bis, decreto legislativo n. 74/2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento di ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad € 103.291,48;

Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Sospende il procedimento di esecuzione a carico di Maggi Andrea;

Ordina che, a cura della Cancelleria, il presente provvedimento sia notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, oltre che al Pubblico ministero in sede, al Maggi Andrea e al suo difensore, avv. Marialaura Andreucci del foro di Bergamo.

Così deciso in Bergamo il 1° ottobre 2014

Il Giudice: IACOMINO

15C00028

N. 16

Ordinanza del 30 luglio 2014 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Tuccillo Mario contro Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense

Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Previsione, in ragione delle aliquote del contributo soggettivo a carico degli avvocati pensionati di vecchiaia, di un maggiore contributo solidaristico di tale categoria rispetto a quello posto a carico degli avvocati non pensionati - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 12; Regolamento della Cassa Forense del 7 marzo 2006, art. 1; Regolamento della Cassa Forense del 19 settembre 2008, art. 2; Regolamento della Cassa Forense del 5 settembre 2012, art. 2; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Contribuzione erogata dagli avvocati pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica - Mancata previsione di un tetto massimo di contribuzione - Violazione della funzione previdenziale della contribuzione versata.

- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 12; Regolamento della Cassa Forense del 17 marzo 2006, art. 1; Regolamento della Cassa Forense del 19 settembre 2008, art. 2; Regolamento della Cassa Forense del 5 settembre 2012, art. 2; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11; legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, comma ottavo, 10, comma quarto, e 11, comma terzo.
- Costituzione, art. 38.



TRIBUNALE DI NAPOLI

(SEZIONE LAVORO)

Il Giudice monocratico del Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, dott.ssa Antonella Ciriello, ha emesso la seguente ordinanza.

Premesso in fatto:

che con ricorso depositato in data 6 luglio 2011, Tuccillo Mario adiva il Giudice monocratico, in funzione di giudice del lavoro, per sentire dichiarare illegittima la contribuzione soggettiva versata nei confronti della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense a partire dal 1° settembre 1995, data di maturazione della pensione di vecchiaia, e pertanto, riconosciuto l'indebito pagamento, ottenere il rimborso di tutti i contributi soggettivi versati; ovvero, in subordine, per ottenere il riconoscimento dei supplementi di pensione (biennale e triennale), a suo dire mai percepiti; nonché, ancora in subordine, per il rimborso dei contributi versati indebitamente alla Cassa oltre i settanta anni di età, quale differenza tra i contributi versati e l'importo complessivo della pensione percepita;

che il ricorrente contestava, altresì, la legittimità costituzionale degli artt. 2, penultimo comma, 10, 11, 21 della legge n. 576/80, come modificati dalla legge n. 141/92, impositivi dei predetti contributi in favore della Cassa forense; nonché dell'art. 1 del D.Lgs. n. 509/1994, nella parte in cui conferisce autonomia all'ente previdenziale nell'imposizione contributiva del reddito professionale dell'avvocato già pensionato, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 4, 33, 35, 36, 38, 41 e 53 Cost.;

che la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., tempestivamente costituitasi in giudizio, contestava la fondatezza della domanda principale asserendo di aver riconosciuto al ricorrente i supplementi di pensione (biennale e triennale) e che il versamento del contributo soggettivo è conforme al principio di solidarietà sotteso alla logica della Cassa previdenziale; contestava altresì la fondatezza della questione di illegittimità costituzionale, chiedendone la reiezione;

che nel corso del giudizio, con note autorizzate, il ricorrente evidenziava l'emanazione, dell'art. 18, comma 11, del D.L. n. 98/2011, conv. in legge n. 111/2011, vigente al momento del deposito del ricorso, che, incidendo sulla legislazione previgente in materia di versamento dei contributi previdenziali, con l'emanazione del regolamento attuativo della Cassa Forense del 2012, ha aumentato il contributo soggettivo a carico degli avvocati pensionati ancora esercenti la professione forense, insistendo così il ricorrente per la declaratoria di illegittimità costituzionale anche della predetta normativa per violazione degli artt. 3, 4, 33, 35, 36, 38, 41 e 53 Cost. 8.

O s s e r v a

D I R I T T O

Il ricorrente è titolare di pensione di vecchiaia, pensione che — a differenza della pensione di anzianità — consente all'avvocato di rimanere iscritto all'albo e di continuare ad esercitare la professione.

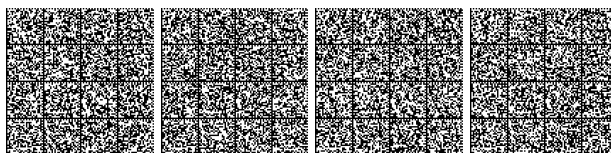
Il sistema pensionistico forense, come riformato dalla legge 20 settembre 1980, n. 576, stabiliva il diritto alla pensione di vecchiaia con almeno 65 anni di età e 30 di contribuzione.

Nella formulazione vigente dal 6 marzo 1992 (a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 141/1992), unica rilevante ai fini di causa, la norma dispone:

«Art. 2 (*Pensioni di vecchiaia*). — La pensione di vecchiaia è corrisposta a coloro che abbiano compiuto almeno sessantacinque anni di età, dopo almeno trenta anni di effettiva iscrizione e contribuzione alla Cassa e sempre che l'iscritto non abbia richiesto il rimborso di cui al primo comma dell'art. 21. La pensione è pari, per ogni anno di effettiva iscrizione e contribuzione all'1,75 per cento della media dei più elevati dieci redditi professionali dichiarati dall'iscritto ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), risultanti dalle dichiarazioni relative ai quindici anni solari anteriori alla maturazione del diritto a pensione.

Per il calcolo della media di cui sopra si considera solo la parte di reddito professionale soggetta al contributo di cui all'art. 10, primo comma, lettera a); i redditi annuali dichiarati, escluso l'ultimo, sono rivalutati a norma dell'art. 15 della presente legge.

La misura della pensione non può essere inferiore a otto volte il contributo minimo soggettivo a carico dell'iscritto nell'anno solare anteriore a quello di decorrenza della pensione.



La misura della pensione minima non può in alcun caso superare la media del reddito professionale di cui al primo comma, rivalutata ai sensi del secondo comma del presente articolo nella misura del cento per cento.

Se la media dei redditi è superiore a lire 20 milioni, la percentuale dell'1,75 per cento di cui al primo comma è così ridotta:

- a) all'1,50 per cento per lo scaglione di reddito da lire 20 milioni a lire 30 milioni;
- b) all'1,30 per cento per lo scaglione di reddito da lire 30 milioni a lire 35 milioni;
- c) all'1,15 per cento per lo scaglione di reddito da lire 35 milioni a lire 40 milioni.

Il titolare della pensione di vecchiaia che resti iscritto agli albi di avvocato [e/o di procuratore] ha diritto ad una pensione pari ai due terzi di quella determinata secondo i commi precedenti. (1)

Sono comunque fatti salvi i trattamenti in atto alla data di entrata in vigore della presente legge, se più favorevoli al pensionato.

Coloro che, dopo la maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, restano iscritti all'albo [dei procuratori] degli avvocati o all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, hanno diritto ad un supplemento di pensione alla scadenza dei primi due anni successivi alla maturazione del diritto a pensione e ad un ulteriore supplemento al compimento dei cinque anni della maturazione del diritto a pensione ed in ogni caso dal mese successivo alla cancellazione dagli albi per qualsiasi motivo, anche per causa di morte, quando tale cancellazione sia antecedente al compimento dei cinque anni dalla maturazione del diritto a pensione. I supplementi sono calcolati per ogni anno successivo a quello di maturazione del diritto a pensione, in base alle precedenti di cui al primo e al quarto comma, riferite alla media dei redditi professionali risultanti dalle dichiarazioni successive a quelle considerate per il calcolo della pensione, con applicazione delle disposizioni di cui al secondo comma.(2)

Alle scadenze indicate dall'art. 13, primo comma, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della giustizia, su proposta della Cassa, la percentuale di cui al primo comma del presente articolo può essere aumentata, ove le condizioni tecnico-finanziarie lo consentano, sino al 2 per cento. In tal caso devono essere proporzionalmente aumentate le percentuali di cui al quarto comma del presente articolo».

La pensione è stata dunque calcolata sulla base della predetta normativa — (applicando un coefficiente regressivo con il crescere del reddito alla media dei redditi dei migliori dieci anni nell'ambito degli ultimi 15 anteriori a quello del pensionamento).

Quanto alla contribuzione, il sistema della legge n. 576/1980, nella formulazione vigente dal 6 marzo 1993, unica rilevante ai fini di causa, prevedeva:

«Art. 10 (*Contributo soggettivo*). — Il contributo soggettivo obbligatorio a carico di ogni iscritto alla cassa e di ogni iscritto agli albi professionali tenuto all'iscrizione è pari alle seguenti percentuali del reddito professionale netto prodotto nell'anno, quale risulta dalla relativa dichiarazione ai fini dell'irpef e dalle successive definizioni:

- a) reddito sino a lire 40 milioni: dieci per cento;
- b) reddito eccedente lire 40 milioni: tre per cento.

È in ogni caso dovuto un contributo minimo di l. 600.000.

Il contributo di cui ai commi precedenti è dovuto anche dai pensionati che restano iscritti all'albo dei procuratori o degli avvocati o all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori; ma l'obbligo del contributo minimo è escluso dall'anno solare successivo alla maturazione del diritto a pensione, e il contributo è dovuto in misura pari al 3 per cento del reddito dell'anno solare successivo al compimento dei cinque anni dalla maturazione del diritto a pensione.

Per i procuratori e gli avvocati che iniziano la professione e che si iscrivono per la prima volta alla cassa prima di aver compiuto i 30 anni di età, il contributo minimo di cui al presente articolo è ridotto alla metà per l'anno di iscrizione o per i due anni successivi.

Il contributo soggettivo è deducibile ai fini dell'Irpef».

«Art. 11 (*Contributo Integrativo*). — A partire dal primo gennaio del secondo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge, tutti gli iscritti agli albi di avvocato e di procuratore nonché i praticanti procuratori iscritti alla cassa devono applicare una maggiorazione percentuale su tutti i corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'iva e versarne alla cassa l'ammontare indipendentemente dall'effettivo pagamento che ne abbia eseguito il debitore, la maggiorazione è ripetibile nei confronti di quest'ultimo.

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 3 novembre 1988, n. 1008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma.

(2) La Corte costituzionale, con sentenza 3 novembre 1988, n. 1008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui dispone che il supplemento della pensione, spettante a coloro che continuano per cinque anni l'esercizio della professione, "è pari, per ognuno di tali anni, alla metà delle percentuali di cui al primo e al quinto comma, riferite alla media dei redditi professionali risultanti dalle dichiarazioni successive a quelle considerate per il calcolo del pensionamento", anziché alle percentuali intere.



Le associazioni o società di professionisti devono applicare la maggiorazione per la quota di competenza di ogni associato iscritto agli albi di avvocato e procuratore. L'ammontare complessivo annuo delle maggiorazioni obbligatorie dovute alla cassa dal singolo professionista è calcolato su una percentuale del volume d'affari della associazione o società pari alla percentuale degli utili spettante al professionista stesso.

Gli iscritti alla cassa sono annualmente tenuti a versare, per il titolo di cui al primo comma, un importo minimo risultante dalla applicazione della percentuale ad un volume d'affari pari a quindici volte il contributo minimo di cui all'art. 10, secondo comma, dovuto per l'anno stesso.

Il contributo di cui ai commi precedenti è dovuto anche dai pensionati che restano iscritti all'albo dei procuratori o degli avvocati o all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori; ma l'obbligo del contributo minimo è escluso dall'anno solare successivo alla maturazione del diritto a pensione.

Salvo quanto disposto dall'art. 13, secondo comma, la maggiorazione percentuale, in sede di prima applicazione della presente legge, è stabilita nella misura del 2 per cento.

Il contributo integrativo non è soggetto all'IRPEF né all'IVA e non concorre alla formazione del reddito professionale».

Il sistema di contribuzione prevedeva dunque:

all'art. 10: un contributo soggettivo, pari al 10% del reddito sino a 40 milioni di lire (questo tetto aumenterà, come si vedrà nel prosieguo, sino a quadruplicarsi e l'aliquota diverrà il 12%) e del 3% per i redditi superiori, che però non concorrono a formare l'importo della pensione.

Chi continua ad essere iscritto all'albo dopo il pensionamento è esente dal solo versamento del minimo contributivo e paga ordinariamente per cinque anni il contributo soggettivo, che consente i due aumenti (biennale e quinquennale) della pensione.

Successivamente paga solo il contributo di solidarietà (3%), senza conseguire ulteriori aumenti: il 3% ha quindi natura solidaristica;

all'art. 11: un contributo integrativo del 2% sul volume d'affari, con un minimo, ripetibile nei confronti del cliente; il contributo è interamente dovuto anche dall'avvocato che continua ad essere iscritto all'albo dopo il pensionamento, con la sola esenzione dal minimo. Trattasi di un contributo e funzione meramente solidaristica, perché non concorrente alla formazione della base pensionabile.

Si evidenzia sin d'ora che non è pertinente ai fini di causa la disposizione dell'art. 21, della legge n. 576/80, pur censurata di illegittimità costituzionale dal ricorrente, in quanto regola la restituzione dei contributi per coloro che cessano dall'iscrizione alla Cassa senza aver maturato i requisiti assicurativi per il diritto alla pensione.

Il sistema pensionistico delineato è orientato verso il regime "retributivo": l'ammontare della pensione è influenzato dall'entità del reddito e solo in parte dall'entità della contribuzione; la pensionabilità è limitata ad una parte del reddito effettivo, con un forte elemento di solidarietà.

I pensionati, raggiunto il massimo della pensione (dopo i cinque anni dal pensionamento), pagano un contributo soggettivo con funzione solidaristica, la cui misura percentuale (3%) è la stessa prevista per la quota del contributo soggettivo degli avvocati non titolari di pensione che non concorre alla base pensionabile.

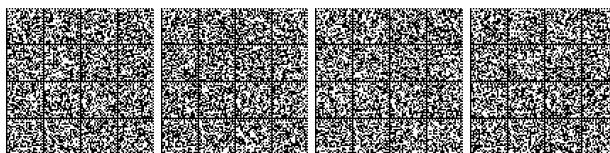
Nella stessa percentuale gli avvocati pensionati e non pensionati pagano il contributo integrativo, pure interamente solidaristico.

Con il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, efficace dal 1° gennaio 1995, la Cassa ha assunto la natura di Fondazione con personalità giuridica di diritto privato ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile.

Nel nuovo contesto il decreto legislativo ha posto alle Casse "privatizzate" l'obiettivo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la stabilità delle rispettive gestioni mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico, da redigersi con periodicità almeno triennale. Per far ciò l'art. 1, comma 4, in combinato disposto con gli artt. 2, comma 2, e 3, comma 2, del predetto decreto legislativo, ha previsto un potere regolamentare delle Casse.

Queste le norme richiamate:

«Art. 1 (*Enti privatizzati*). — 1. Gli enti di cui all'elenco A allegato al presente decreto legislativo sono trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi, adottata a maggioranza qualificata dei due terzi dei propri componenti, a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario.



2. Gli enti trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile e secondo le disposizioni di cui al presente decreto, rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni. Gli atti di trasformazione e tutte le operazioni connesse sono esenti da imposte e tasse.

3. Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorio della iscrizione e della contribuzione. Agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali.

4. Contestualmente alla deliberazione di cui al comma 1, gli enti adottano lo statuto ed il regolamento, che debbono essere approvati ai sensi dell'art. 3, comma 2, ed ispirarsi ai seguenti criteri:

a) trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali, fermi restando i vigenti criteri di composizione degli organi stessi, così come previsti dagli attuali ordinamenti;

b) determinazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività istituzionale, con particolare riferimento all'onorabilità e professionalità dei componenti degli organi collegiali e, comunque, dei responsabili dell'associazione o fondazione. Tale professionalità è considerata esistente qualora essa costituisca un dato caratterizzante l'attività professionale della categoria interessata;

c) previsione di una riserva legale, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni, in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere. Ferme restando le riserve tecniche esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, all'eventuale adeguamento di esse si provvede, nella fase di prima applicazione, mediante accantonamenti pari ad una annualità per ogni biennio».

«Art. 2 (*Gestione*). — 1. Le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta.

2. La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale».

«Art. 2 (*Vigilanza*). — 1. La vigilanza sulle associazioni o fondazioni di cui all'art. 1 è esercitata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del tesoro, nonché dagli altri Ministeri rispettivamente competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati ai sensi dell'art. 1, comma 1. Nei collegi dei sindaci deve essere assicurata la presenza di rappresentanti delle predette Amministrazioni.

2. Nell'esercizio della vigilanza il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministeri di cui al comma 1, approva i seguenti atti:

a) lo statuto e regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni;

b) le delibere in materia di contributi e prestazioni, sempre che la relativa potestà sia prevista dai singoli ordinamenti vigenti. Per le forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria le delibere sono adottate sulla base delle determinazioni definite dalla contrattazione collettiva nazionale».

Lo squilibrio del sistema previdenziale nazionale, nelle sue varie forme, ha indotto il legislatore nell'anno successivo alla riforma di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in seguito integrata con numerosi e articolati provvedimenti.

Viene introdotto il principio che gli enti privatizzati (tra cui la Cassa Forense) debbano garantire la stabilità dei propri bilanci per almeno 15 anni (poi portati a 30 dall'art. 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) e che le riserve tecniche siano commisurate a cinque annualità di pensioni erogate. Si consente alle Casse di optare per l'adozione del sistema "contributivo".

Questo il testo storico dell'art. 3 co. 12 della legge 335:

«Nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, relativo agli enti previdenziali privatizzati, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del predetto decreto legislativo, la stabilità delle rispettive gestioni è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore a 15 anni. In esito alle risultanze e in attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del predetto decreto, sono adottati dagli enti medesimi provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti. Nei regimi pensionistici gestiti dai predetti enti, il periodo di riferimento per la determinazione della base pensionabile è definito, ove inferiore, secondo i criteri fissati all'art. 1, comma 17, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive e al medesimo art. 1, comma 18, per gli altri enti. Ai fini dell'accesso ai pensionamenti anticipati di anzianità,



trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 1, commi 25 e 26, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e al medesimo art. 1, comma 28, per gli altri enti. Gli enti possono optare per l'adozione del sistema contributivo definito ai sensi della presente legge».

È stata dunque attribuita agli enti previdenziali privatizzati la potestà di variazione delle aliquote contributive e dei criteri di determinazione del trattamento pensionistico.

(Successivamente l'art. 1 comma 763 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) ha sostituito il testo nei seguenti termini, prevedendo la redazione periodica di bilanci tecnici attuariali:

«Comma 763 — 763. All'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: “Nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, e con esclusione delle forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del suddetto decreto legislativo n. 509 del 1994, la stabilità delle gestioni previdenziali di cui ai predetti decreti legislativi è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore ai trenta anni. Il bilancio tecnico di cui al predetto art. 2, comma 2, è redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari nonché dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale. In esito alle risultanze e in attuazione di quanto disposto dal suddetto art. 2, comma 2, sono adottati dagli enti medesimi, i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni. Qualora le esigenze di riequilibrio non vengano affrontate, dopo aver sentito l'ente interessato e la valutazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, possono essere adottate le misure di cui all'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509”. Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

L'ultimo periodo è stato autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 488, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel senso che:

«gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al medesimo comma 763 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si intendono legittimi ed efficaci a condizione che siano finalizzati ad assicurare l'equilibrio finanziario di lungo termine».

Questo sistema è stato qualificato come di “sostanziale delegificazione”, venendo la materia affidata dalla legge alla autonomia degli enti previdenziali privatizzati, entro i limiti ad essa imposti (Cass. 16 novembre 2009, n. 24202).

Alla luce di questo quadro deve essere esaminata la disciplina contributiva fissata dai regolamenti della cassa forense, oggetto di censura.

1. Il Regolamento dei contributi dovuti alla Cassa Forense approvato con decreto interministeriale del 7 febbraio 2003 prevedeva:

un contributo soggettivo (art. 2) del 10% fino al reddito pensionabile (lett. a) e del 3% per la parte eccedente tale tetto (lett. b), con un obbligo di contributo minimo da cui erano esenti gli avvocati pensionati.

A partire dal reddito relativo al 6° anno solare successivo alla maturazione del diritto a pensione i pensionati di vecchiaia erano obbligati a corrispondere il contributo in misura pari al 3% del reddito professionale netto ai fini IRPEF, senza obbligo di alcun importo minimo;

un contributo integrativo (art. 3) del 2% sul volume annuale d'affari ai fini dell'IVA, con un minimo da cui i pensionati erano esenti dal 6° anno dalla pensione.

2. Il Regolamento adottato con delibera 17 marzo 2006 approvato dai Ministeri vigilanti in date 21 dicembre 2006 e 12 aprile 2007 prevedeva (art. 1):

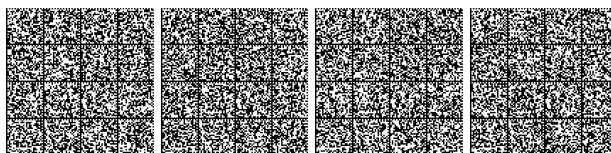
l'aumento del contributo soggettivo sul reddito pensionabile al 12% (fermo il 3% per il reddito eccedente), con decorrenza dal terzo anno successivo alla approvazione ministeriale.

Per i pensionati di vecchiaia, a partire dal reddito relativo al 6° anno solare successivo alla maturazione del diritto a pensione, il pagamento del contributo soggettivo in misura pari:

al 4% sino al tetto reddituale fissato per gli avvocati non pensionati;

al 3% per la parte eccedente detto tetto.

3. Successivamente con il regolamento della Cassa Forense adottato con delibera del Comitato dei delegati in data 19 settembre 2008, approvata nel dicembre 2009, veniva realizzata una profonda riforma del sistema previdenziale,



incrementando i contributi e riducendo le prestazioni, con la rideterminazione della base pensionabile e la graduale eliminazione dei supplementi di pensione (prevedendosi tra l'altro ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia, il graduale passaggio dagli originari requisiti — di 65 anni di età e di 30 anni di anzianità contributiva — ai 70 anni di età ed ai 35 di effettiva iscrizione e contribuzione alla Cassa, a partire dal 2021).

Con l'occasione, poi, è stato introdotto — con la dovuta gradualità — un elemento di tipo “contributivo”, la quota di pensione “modulare”, determinata su base contributiva e finanziata da specifici contributi facoltativi che si aggiungono a quelli obbligatori, onde assicurare nel tempo, agli avvocati un più elevato trattamento pensionistico.

Queste le novità di interesse ai fini di causa:

quanto al contributo soggettivo:

l'aumento dell'aliquota del contributo soggettivo dovuto sul reddito professionale, che viene portata dal 12% al 13% per il reddito fino al tetto pensionabile, ferma restando l'aliquota solidaristica del 3% sul reddito eccedente detto tetto;

per i pensionati, l'aumento del contributo dovuto dai pensionati che hanno già maturato i supplementi dal 4 al 5% sino al tetto reddituale; per la parte eccedente il tetto reddituale il contributo si riduce al 3% (art. 2);

l'introduzione di una ulteriore quota di contributo soggettivo, in parte obbligatoria (1%) e in parte facoltativa (dall'1 al 9%) per finanziare la pensione “modulare”, contributo da cui sono esclusi i pensionati (art. 3 ed art. 4);

quanto al contributo integrativo:

l'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dal 2% al 4%; tale aumento a seguito dei rilievi dei Ministeri vigilanti veniva disposto solo fino al 31 dicembre 2015, momento nel quale si sarebbe dovuto procedere ad una verifica tecnica per confermare o meno tale percentuale.

Da ultimo, il D.L. n. 98/2011, entrato in vigore il 6 luglio 2011, contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, è intervenuto sulla specifica materia del contributo soggettivo dovuto dai pensionati, con l'art. 18 comma 11, nei seguenti termini:

per i soggetti già pensionati, gli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti e regolamenti, prevedendo l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione a carico di tutti coloro che risultino aver percepito un reddito, derivante dallo svolgimento della relativa attività professionale. Per tali soggetti è previsto un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente. Qualora entro il predetto termine gli enti non abbiano provveduto ad adeguare i propri statuti e regolamenti, si applica in ogni caso quanto previsto al secondo periodo.

Il comma 15 del citato art. 18 demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione delle necessarie disposizioni attuative.

Il DM del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 14 marzo 2012 ha attuato il trascritto comma 11, disponendo:

1. Il termine dei sei mesi fissato dall'art. 18, comma 11. del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per l'assunzione degli interventi di adeguamento degli statuti e dei regolamenti degli enti previdenziali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 alle prescrizioni legislative in materia di obbligo di iscrizione e contribuzione per soggetti già pensionati che svolgono attività professionale per la quale percepiscono un reddito, decorre dal 6 luglio 2011. Le relative delibere di modifica della disciplina statutaria e regolamentare vigente in ciascun ente sono adottate entro il 6 gennaio 2012;

2. Con effetto dal 7 gennaio 2012, qualora, l'ente previdenziale non abbia assunto uno o più delibere di modifica statutaria o regolamentare ai sensi del comma 1, i soggetti già pensionati, che si trovano nelle condizioni di cui al medesimo comma 1, sono tenuti a versare all'ente previdenziale di appartenenza in qualità di iscritti i contributi ordinari previsti per i professionisti attivi, nella misura del 50 per cento;

3. La contribuzione prevista in via ordinaria, di cui al richiamato comma 11 dell'art. 18 del citato decreto legge n. 98 del 2011, è la contribuzione soggettiva minima a carico degli iscritti attivi, fissata, in misura forfetaria o percentuale sui redditi dichiarati, dagli statuti e dai regolamenti degli enti previdenziali di cui al comma 1;

4. Gli enti previdenziali che già prevedono, per i soggetti pensionati di cui al comma 1, l'obbligo di iscrizione e l'applicazione di un'aliquota in misura pari o superiore a quella indicata al comma 2 non sono tenuti agli adeguamenti statutari regolamentari in materia.



4. La riforma previdenziale regolamentare del settembre 2012 — delibera del Comitato dei Delegati del 5 settembre 2012 approvata con nota del 24 aprile 2013 — ha inciso sia sul regime di calcolo del trattamento pensionistico (adottando un sistema retributivo misto, che è stato denominato “retributivo sostenibile” nel quale, ai fini della determinazione della prestazione, si terrà conto, per il computo della media reddituale, di tutti gli anni di contribuzione validi dell’iscritto) sia sul regime dei contributi dovuti dagli iscritti.

Il sistema si avvicina molto al contributivo, mantenendo, però, livelli di solidarietà più elevati, tipici del sistema retributivo.

Sotto il profilo contributivo, in questa sede in commento, si rileva:

il “riassorbimento” dell’aliquota dell’ 1% del c.d. “contributo modulare obbligatorio” all’interno del contributo soggettivo di base che, a partire dai redditi relativi all’anno 2013 (mod. 5/2014) è passata così dal 13% al 14%, senza reali oneri aggiuntivi a carico della categoria. Ciò ha consentito di dare una più precisa connotazione alla “contribuzione modulare” introdotta nel 2010, che diventa interamente volontaria;

il consolidamento definitivo dell’aliquota del contributo integrativo nella misura del 4% del volume di affari dichiarato.

Quanto ai pensionati si segnala:

l’aumento del contributo soggettivo dovuto al 7% sino al tetto reddituale; per la parte eccedente il tetto reddituale il contributo si riduce al 3% (art. 2);

il contributo integrativo è dovuto anche da essi nella percentuale del 4% (art. 6).

Quanto alla decorrenza dell’aumento della contribuzione per i pensionati, occorre osservare che lo stesso art. 18, comma 11 del D.L. n. 98/2011 prevedeva, come norma di chiusura, che trascorsi sei mesi dall’entrata in vigore del decreto qualora gli enti non avessero provveduto ad adeguare gli statuti e regolamenti; si applicasse comunque “un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente.” Atteso che gli iscritti in via ordinaria nel 2012 erano tenuti obbligatoriamente al pagamento del contributo soggettivo di base nella misura del 13% e del contributo soggettivo modulare obbligatorio nella misura dell’13% ne consegue che il 50% della contribuzione soggettiva in via ordinaria, per l’anno 2012, a carico dei pensionati, si attestava già nel 2012 al 7%.

Ammissibilità

Parte ricorrente dubita della legittimità costituzionale della normativa:

degli art. 1 D.Lgs. n. 509/94 e dell’art. 3 co. 12 legge n. 335/95, in correlazione con la normativa dei regolamenti forensi;

degli artt. 10 ed 11 della legge n. 576/1980;

dell’art. 18 co. 11 D.L. n. 98/2011.

Per violazione degli artt. 3, 4, 33, 35, 36, 38, 41 e 53 C.

Quanto ai regolamenti forensi pur se gli stessi hanno rango di fonte secondaria, si ritiene possibile investire la Corte della questione in considerazione del fatto che, nel caso di specie, il regolamento esprime la funzione di integrazione del precetto normativo di rango primario, in modo da realizzare un vero e proprio “*continuum normativo*” (*ex multis*, Corte cost. n. 10 del 2011; Corte cost. n. 34 del 2011), superando così il limite del sindacato di legittimità costituzionale avente ad oggetto una fonte di rango secondaria.

In ogni caso alcun dubbio sulla ammissibilità del vaglio del giudice delle leggi si pone rispetto all’aumento del contributo soggettivo imposto a carico dei pensionati dall’art. 18 co. 11 D.L. n. 98/2011, trattandosi di disposizione rilevante ai fini della causa in quanto entrata in vigore alla data di deposito del ricorso (6 luglio 2011).

Rilevanza

La questione sollevata appare decisiva ai fini di causa, in quanto l’accoglimento della domanda sia in punto di accertamento della illegittimità della contribuzione versata fin dalla data della pensione di vecchiaia del 1° settembre 1995 (ed, in subordine, a partire dal settantesimo anno di età, e cioè dopo i rispettivi adeguamenti, biennale e quinquennale) che in punto di condanna alla sua restituzione passa attraverso il riconoscimento della illegittimità costituzionale delle previsioni citate, che costituiscono il titolo giuridico della contribuzione versata ed oggi richiesta in restituzione.



Soltanto qualora le norme impugnate, aventi ad oggetto proprio l'imposizione della contribuzione versata e ritenuta indebita, venissero dichiarate costituzionalmente illegittime, con efficacia ex tunc, il ricorrente potrebbe far valere il diritto azionato alla restituzione di quanto indebitamente versato, perché risultante "sine titulo".

Non manifesta infondatezza

A parere del giudicante la questione sollevata supera il vaglio di non manifesta infondatezza sotto il profilo della violazione degli articoli 3 e 38 C.

Art. 3 C.

La normativa impositiva dell'obbligo contributivo versata appare rispettosa del parametro costituzionale nel primo quinquennio dal pensionamento, in quanto la contribuzione versata in tale periodo concorre all'incremento della pensione sicché può dirsi realizzato un equilibrio tra la esigenza di proporzionalità e quella solidaristica né si ravvisano irragionevoli disparità rispetto agli avvocati non pensionati.

La normativa appare egualmente immune da censure sotto il profilo dell'art. 3 C. per il periodo intercorrente fino alla delibera del comitato dei delegati del 17 marzo 2006, in quanto l'obbligo solidaristico grava in egual misura su tutti gli avvocati; ed invero:

quanto al contributo soggettivo, la quota del 3% costituisce contributo solidaristico gravante sia sui pensionati dopo il 70° anno sia sugli avvocati non pensionati, venendo per questi ultimi calcolata sul reddito non pensionabile;

il contributo integrativo — il cui scopo è parimenti solidaristico — grava nella stessa percentuale su tutti gli avvocati (pensionati e non pensionati).

Tuttavia per effetto del regolamento adottato dal comitato dei delegati in data 17 marzo 2006 gli iscritti alla Cassa forense che hanno raggiunto la pensione massima (id est: dal 6° anno dal pensionamento) hanno obbligo di versare un maggior contributo soggettivo del 4% fino al tetto reddituale e del 3% per la quota eccedentaria.

Successivamente:

dall'anno 2010: i pensionati di vecchiaia per effetto del regolamento adottato con delibera del Comitato dei delegati in data 19 settembre 2008 hanno obbligo di versare il contributo soggettivo sino al tetto reddituale nella misura del 5% (fermo il 3% sulla quota eccedente);

dall'anno 2012: in applicazione del D.L. n. 98/2011 e del regolamento forense del 5 settembre 2012 hanno obbligo di versare un contributo soggettivo pari al 7% del reddito professionale netto ai fini Irpef fino al tetto reddituale e al 3% per il reddito eccedente il tetto.

Orbene, mentre la maggiore aliquota prevista per il primo scaglione di reddito (fino al tetto) trova per la generalità degli avvocati adeguata corrispondenza nella pensionabilità del reddito o comunque nella astratta possibilità della sua pensionabilità, per chi ha raggiunto il massimo della pensione la imposizione di una maggiore aliquota contributiva solidaristica (rispetto al 3% applicato sul reddito non pensionabile) resta a priori svincolata da ogni aspettativa pensionistica.

In sostanza il contributo soggettivo solidaristico finisce per gravare in maggiore misura maggiore del 3% esclusivamente su tutti gli avvocati pensionati.

La maggiore imposizione neppure si giustifica secondo un criterio di progressività della contribuzione in funzione del reddito, posto che essa si computa sul primo scaglione di reddito ed è pertanto di generale applicazione a tutti gli avvocati pensionati.

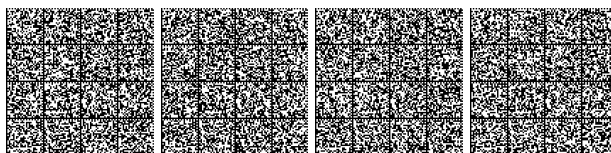
La determinazione dell'onere solidaristico sul contributo soggettivo a carico dell'avvocato pensionato secondo un percentuale (4%, elevato a 5 e poi a 7%) maggiore rispetto all'avvocato che non sia titolare di pensione di vecchiaia (per il quale la percentuale solidaristica è del 3%) determina una irrazionale disparità di trattamento, in violazione del principio dell'art. 3 Cost.

Si legge nella sentenza della Corte costituzionale n. 1008/1988, che ha dichiarato illegittima la decurtazione della pensione degli avvocati pensionati disposta dall'art. 2, commi 6 ed 8, della legge 20 settembre 1980, n. 576:

“ammesso che un apporto ulteriore di solidarietà sia necessario, il principio di eguaglianza esige che esso gravi proporzionalmente su tutti i membri della categoria, e non soltanto — sotto specie di decurtazione della pensione — sui pensionati che conservano l'iscrizione all'albo”.

Art. 38 C.

Sussiste altresì una violazione del principio di proporzionalità della pensione ai contributi personali versati, che concorre con il principio solidaristico.



Nella giurisprudenza costituzionale (sentenza 23 novembre 1999 nr. 433, sentenze n. 428 del 1992 e n. 264 del 1994, nonché n. 201 del 1999, n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 307 del 1989, n. 822 del 1988, sullo stesso tema) trovasi affermato il principio che, dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di — pensione già consolidato, non deve comunque compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata sino a quel momento: effetto, quest'ultimo, che sarebbe, infatti, palesemente contrastante con gli artt. 3 e 38 della Costituzione (v., in particolare, sentenze n. 201 del 1999 e n. 388 del 1995).

Nella fattispecie di causa, come ben dimostrato nei prospetti elaborati nel ricorso e con le note autorizzate, il ricorrente versa dall'anno 1999 una contribuzione (soggettiva ed integrativa) ben superiore all'importo della pensione annua ricevuta, con un divario annualmente crescente in ragione dell'aumento delle aliquote contributive.

Ne deriva che il trattamento pensionistico — e con esso la funzione previdenziale della contribuzione nel tempo versata — è stato completamente eroso.

Sotto questo profilo non appare conforme a criteri di ragionevolezza ed alla salvaguardia della funzione previdenziale, tutelata dall'art. 38 C., la mancata previsione di un tetto di contribuzione per i pensionati, in modo da evitare che il loro apporto solidaristico, che non ha come tale alcuna utilità ai fini previdenziali, finisca, come accaduto nel caso di specie, non con il concorrere ma con il vanificare del tutto la loro personale aspettativa previdenziale.

Come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1008 del 1988 nella previdenza degli avvocati il principio solidaristico non esclude, ma concorre col "principio di proporzionalità della pensione ai contributi personali versati" (a loro volta proporzionali al reddito professionale netto), introducendo un correttivo destinato a operare nella misura necessaria, secondo le circostanze, a garantire a tutti i membri della categoria professionale una pensione minima adeguata alle esigenze di una vita dignitosa.

Tale violazione è vieppiù evidente all'esito della entrata in vigore dell'18, colma 11 del D.L. n. 98/2011 che ha previsto a carico dei pensionati che svolgono attività professionale un contributo soggettivo minimo in assenza di ogni previsione di un limite alla contribuzione, tale da tutelare la funzione previdenziale del trattamento pensionistico e senza prevedere alcuna forma valorizzazione del montante contributivo.

P. Q. M.

Il Giudice dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità Costituzionale:

1) dell'art. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2, del decreto legislativo n. 509/94, 3 co. 12 legge n. 335/95, in combinato disposto con:

l'art. 1 del regolamento della Cassa Forense del 17 marzo 2006;

l'art. 2 del regolamento della cassa forense del 19 settembre 2008;

2) dell'art. 18 co. 11 D.L. n. 98/2011, in combinazione con l'art. 2 del regolamento della cassa forense del 5 settembre 2012,

per violazione dell'art. 3 C., nella parte in cui le disposizioni richiamate prevedono in ragione delle aliquote del contributo soggettivo a carico dei pensionati di vecchiaia, un maggiore contributo solidaristico di tale categoria rispetto a quello posto a carico degli avvocati non pensionati;

3) delle disposizioni richiamate ai precedenti numeri 1) e 2) nonché, ulteriormente, degli articoli 2 co. 8, 10 comma 4 ed 11 comma 3 legge n. 576/1980,

per contrasto con l'art. 38 della Costituzione nella parte in cui non prevedono un tetto massimo alla contribuzione erogata dai pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica e pertanto non tutelano la funzione previdenziale della contribuzione versata;

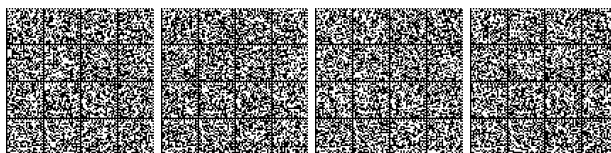
Visti gli artt. 295 c.p.c. e 23 legge n. 87/53, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché alle parti;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.

Napoli, 30 luglio 2014

Il Giudice: CIRIELLO



n. 17

*Ordinanza del 23 settembre 2014 del Tribunale di Forlì
nel procedimento penale a carico di Papi Leonardo*

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del processo a carico di Papi Leonardo, nato a Cesena il 23 ottobre 1948, difeso dall'avv. Roberto Brancalonei del Foro di Rimini, pronuncia la seguente ordinanza.

Papi Leonardo è stato tratto a giudizio per il reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 per avere, nella sua qualità di legale rappresentante della «Co.Ma.F. S.r.l.» omesso di versare le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti (ammontare di euro 96.593,00) per il periodo d'imposta 2008, entro il termine previsto per la dichiarazione annuale di sostituto d'imposta (ossia entro il 31 luglio 2009, nonché del medesimo reato in relazione al periodo d'imposta 2009, avendo omesso di versare le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti per un ammontare di euro 96.593,00 entro il termine per la presentazione della dichiarazione annuale ed al periodo d'imposta 2007, per il quale avrebbe omesso di versare le medesime ritenute per un ammontare pari ad euro 67.900,00.

Analoga imputazione è stata formulata nei confronti di Papi Leonardo per avere, in qualità di legale rappresentante della «Sammo Packing S.r.l.», omesso di versare le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti per un ammontare di euro 85.439,00 per il periodo d'imposta 2009 entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.

L'istruttoria dibattimentale ha, dal punto di vista oggettivo, dimostrato il superamento della soglia di penale rilevanza pari ad euro 50.000 prevista dall'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, il quale per il delitto in esame, prevede pena da sei mesi a due anni di reclusione.

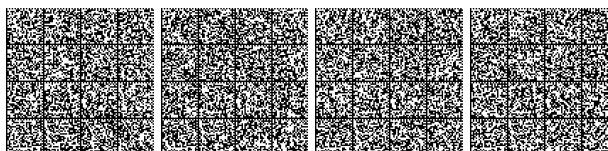
Nel corso della discussione, la difesa dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74/2000, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza della soglia di punibilità di 50.000,00 euro, osservando come tale illegittimità si manifesti vieppiù alla luce dalla sentenza n. 80/2014 resa dalla Corte costituzionale all'esito di analoga questione sollevata con riferimento al reato di cui all'art. 10-*ter* d.lgs. n. 74/2000 in relazione all'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto.

Ritiene questo Giudice che l'eccezione, oltre che rilevante — atteso che il giudizio non può essere definito in assenza dalla risoluzione della questione, dovendo derivare dalla eventuale dichiarazione di illegittimità della norma il proscioglimento dell'imputato — non sia manifestamente infondata.

Con la sentenza n. 80/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* d.lgs. n. 74/2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad euro 103.291,38 sulla base delle considerazioni che seguono.

Anteriormente alle modifiche introdotte in virtù del decreto-legge n. 138/2011, l'art. 5 del decreto legislativo n. 74/2000 richiedeva per la punibilità dell'omessa dichiarazione (consistente nel fatto di chi al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte), che l'imposta evasa fosse superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro 77.468,53.

Ciò comportava una conseguenza palesemente illogica nel caso in cui riva dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra le due soglie (eccedesse cioè i 50.000,00 euro, ma non i 77.468,53 euro). In tale evenienza, infatti, veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta. Nel primo caso il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento iva, stante il superamento della relativa soglia di punibilità; nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale dell'omessa dichiarazione.



Analoga discrasia era ravvisabile con riferimento alla dichiarazione infedele, la cui punibilità presupponeva che l'imposta evasa risultasse superiore ad euro 103.291,38.

La lesione del principio di eguaglianza insita in tale assetto era resa manifesta dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento IVA.

Infatti, il contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più «insidiosa» per l'amministrazione finanziaria, rispetto a quella del contribuente che, dopo avere presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso autoliquidata (omissione che può essere dovuta alle più varie ragioni, anche indipendenti da uno specifico intento evasivo, essendo il delitto di cui all'art. 10-ter a dolo generico).

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74/2000 con il quale il legislatore ha inteso punire il contribuente che, dopo avere effettuato la ritenuta risultante dalla certificazione rilasciata ai sostituti, ometta poi di versare la predetta ritenuta, pur avendo presentato la dichiarazione di cui al modello 770.

La struttura dei due illeciti è infatti la medesima, risolvendosi entrambe le fattispecie di reato in una indebita appropriazione commessa nei confronti di soggetti terzi (Cass. Pen. sez. 3, 1° dicembre 2010, n. 10120) e considerato che con tale previsione il legislatore ha inteso sanzionare una condotta complessa costituita dal rilascio della certificazione ai sostituti delle ritenute effettuate e dall'omesso versamento di queste da parte del sostituto entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale.

In particolare, il legislatore, nella formulazione della disposizione incriminatrice, ha tenuto in debita considerazione la potenzialità ingannatoria della certificazione rilasciata ai sostituti, i quali, sulla base di questa, hanno motivo di ritenere che il sostituto abbia correttamente adempiuto agli obblighi di versamento.

Il reato, peraltro, si consuma nel momento in cui scade il termine per la presentazione della dichiarazione annuale dei sostituti di imposta senza che il sostituto abbia provveduto al versamento delle ritenute effettuate e certificate.

Si tratta in sostanza di condotta analoga a quella di colui che, essendo tenuto, ometta il versamento delle somme già riscosse a titolo di IVA.

Invero, condotte di uguale gravità debbono essere punite in modo eguale, non essendo ragionevole che in relazione al reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000 la soglia di punibilità resti fissata in euro 50.000,00 e dovendosi osservare come l'intervento della Corte costituzionale sulla disposizione di cui all'art. 10-ter del d.lgs. n. 74/2000 non abbia chiarito se — trattandosi di disposizioni che rinviano l'una all'altra integrandosi così il precetto penale — anche la fattispecie di cui all'art. 10-bis d.lgs. debba intendersi modificata nel senso di ritenere che la soglia di rilevanza sia fissata oggi, anche per tale reato, nella somma di euro 103.291,38.

Appare, in definitiva, necessario il vaglio di costituzionalità della norma oggi in contestazione nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, le ritenute certificate non versate siano inferiori al limite di rilevanza penale di cui all'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000 nella formulazione derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2014.

P. Q. M.

Visti gli articoli 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 c.p.

Sospende l'emarginato processo a carico di Papi Leonardo ed i termini di prescrizione dei delitti in esame. Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Forlì, 23 settembre 2014

Il giudice: DIOGUARDI

15R00030

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-008) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

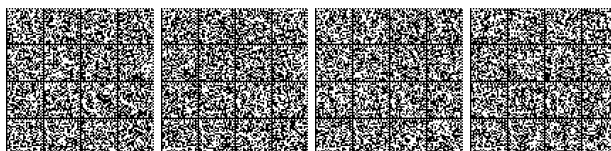
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <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 € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

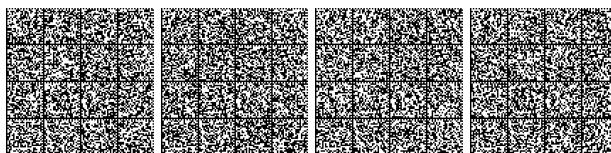
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

