

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 luglio 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. **178.** Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Sospensione delle procedure contrattuali e negoziali, nonché delle ordinarie dinamiche retributive per gli anni 2010-2014.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 16, comma 1, lettere *b*) e *c*).

– Pag. 1

N. **179.** Sentenza 7 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contributo straordinario della Regione Marche alla società aeroportuale Aerdorica spa per la definizione di adempimenti fiscali progressi.

- Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 “Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014”), art. 1, comma 2.

– Pag. 19

N. **180.** Sentenza 7 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Differimento dell'entrata in vigore dell'obbligo, previsto dalla legislazione statale, di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati - Assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale).

- Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4.

– Pag. 26

N. **181.** Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 - Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche.

- Legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015); legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), artt. 1 e 2.

– Pag. 31



- N. **182.** Ordinanza 23 giugno - 23 luglio 2015
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Regione Piemonte - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2014 ed al bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016.**
- Legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016).
 -
- Pag. 46
- N. **183.** Ordinanza 7 - 23 luglio 2015
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Parco progetti nel settore del turismo istituito dalla Regione Campania - Divieto del ricorso alla finanza di progetto.**
- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013), art. 1, comma 72.
 -
- Pag. 48
- N. **184.** Sentenza 8 - 23 luglio 2015
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Processo penale - Equa riparazione in caso di violazione del termine di ragionevole durata - Determinazione del momento iniziale del processo - Computabilità dei periodi di sospensione.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-bis e 2-quater, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.
 -
- Pag. 51
- N. **185.** Sentenza 8 - 23 luglio 2015
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Circostanze del reato - Recidiva obbligatoria in caso di condanna per uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.**
- Codice penale, art. 99, quinto comma, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).
 -
- Pag. 58
- N. **186.** Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2015
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Misure di sicurezza per l'infermo di mente e per il seminfermo di mente - Criteri di scelta - Condizioni per l'applicazione delle misure detentive.**
- Decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81 - art. 1, comma 1, lettera b).
 -
- Pag. 66



N. 187. Ordinanza 24 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite - Applicabilità in caso di estinzione del reato per prescrizione.

- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), art. 44, comma 2.

..... Pag. 73

N. 188. Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Regione Piemonte - Riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), e 4, in combinato disposto con l'Allegato A; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98").

..... Pag. 77

N. 189. Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni per il rilancio dell'economia (finanziamenti statali a favore di interventi comunali ricompresi nel Programma "6000 Campanili"; nuove costruzioni soggette al permesso di costruire; destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di una quota delle risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare regionale).

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-bis, comma 11.

..... Pag. 87

N. 190. Ordinanza 10 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per i soggetti gravemente indiziati del delitto di cui all'art. 416, sesto comma, del codice penale.

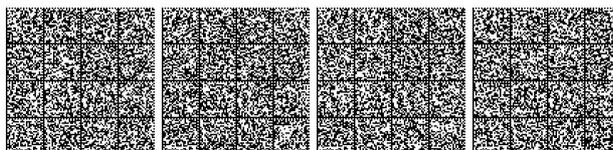
- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere a) e a-bis), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.

..... Pag. 97



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 giugno 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Tasse automobilistiche - Introduzione per i veicoli ultraventennali con determinate caratteristiche di una "tassa di possesso forfettaria" in sostituzione della tassa automobilistica ordinaria di cui al d.P.R. n. 39 del 1953 - Previsione che la Giunta regionale provvede con proprio regolamento a disciplinare le modalità di individuazione degli autoveicoli e motoveicoli soggetti al nuovo regime, nonché le procedure per il conseguimento delle agevolazioni in questione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia di tasse automobilistiche - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario - Esorbitanza dal potere delle Regioni di stabilire e applicare tributi propri a fronte della natura di tributo proprio derivato dello Stato della tassa automobilistica - Violazione del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Richiamo alla sentenza n. 288 del 2012 della Corte costituzionale.**
- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8, art. 8, che modifica il comma 7 e introduce i commi 7-*quater* e 7-*quinquies* all'art. 1 della legge della Regione Umbria 26 dicembre 2007, n. 36.
 - Costituzione, artt. 23, 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma secondo..... Pag. 101
- N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 giugno 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Imposte e tasse - Norme della Regione Basilicata - Tassa automobilistica regionale - Esenzione per gli autoveicoli e motoveicoli di "anzianità" compresa tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014 - Assoggettamento degli stessi veicoli, ove utilizzati su pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua - Esclusione di sanzioni e interessi sui pagamenti integrativi della tassa automobilistica effettuati entro il 4 aprile 2015 (data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2015) - Ricorso del Governo - Denunciata reintroduzione di un'esenzione abrogata dalla legge statale e istituzione di un tributo *ad hoc* in sostituzione del regime di tassazione ordinaria - Lesione del principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra contribuente e amministrazione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario - Esorbitanza dal potere regionale di stabilire e applicare tributi propri, avendo la tassa automobilistica natura di tributo proprio derivato dello Stato - Richiamo alla sentenza n. 288 del 2012 della Corte costituzionale.**
- Legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14, art. 1, commi 2, 3 e 4, aggiuntivo dei commi 2-*bis* e 2-*ter* all'art. 39 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4.
 - Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma secondo; legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 63, come modificato dall'art. 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 8..... Pag. 105
- N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 (della Provincia autonoma di Bolzano)
- Sanità pubblica - Verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015, con il quale, a seguito di accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia di Bolzano è stato richiesto allo stesso Assessorato di fornire i titoli delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci per gli anni 2010-2011-2012-2013 e 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Provincia di Bol-**



zano - Denunciata violazione della sfera legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute, nonché delle norme statutarie in materia di gestione e vigilanza delle Province sugli enti sanitari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica dei titoli delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazione sanitaria e spedizione dei farmaci per gli anni 2010-2011, 2012-2013 e 2014 e, conseguentemente, di annullare il verbale del Comando dei Carabinieri per la tutela della salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015 con relativa richiesta di dati.

- Verbale Comando Carabinieri per la Tutela della Salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma primo, n. 7, 9, comma primo, n. 12, 16, comma primo; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 178

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Sospensione delle procedure contrattuali e negoziali, nonché delle ordinarie dinamiche retributive per gli anni 2010-2014.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 16, comma 1, lettere *b*) e *c*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122 e dell'art. 16, comma 1, lettere *b*) e *c*) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanza del 27 novembre 2013 e dal Tribunale ordinario di Ravenna con ordinanza del 1º marzo 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 76 e 125 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di FLP - Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche ed altra, di Nardini Graziella ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Federazione GILDA-UNAMS, della CONFEDIR - Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della pubblica amministrazione e della CSE - Confederazione indipendente sindacati europei;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;



uditi gli avvocati Tommaso De Grandis per la Federazione GILDA-UNAMS, Sergio Galleano per la CONFEDIR - Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della pubblica amministrazione, Michele Lioi per la CSE - Confederazione indipendente sindacati europei, Michele Lioi, Stefano Viti e Michele Mirengi per la FLP - Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche ed altra, Pasquale Lattari per Nardini Graziella ed altri e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza depositata il 27 novembre 2013 e iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prospettando la violazione degli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 della Costituzione.

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover esaminare i ricorsi presentati il 26 ottobre 2012 dalla Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche (FLP) e dalla Federazione italiana autonoma lavoratori pubblici (FIALP), in qualità di firmatarie dei contratti collettivi stipulati con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e del comparto ministeri e per il personale degli enti pubblici non economici.

I sindacati ricorrenti nel giudizio principale hanno chiesto di accertare il diritto a dar corso alle procedure contrattuali e negoziali, relative al triennio 2010-2012, per il personale di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e di condannare l'ARAN ad avviare le trattative per il rinnovo dei contratti, deducendo, a sostegno di tali domande, l'illegittimità costituzionale della normativa che "congela" i trattamenti economici percepiti dai dipendenti e "blocca" la contrattazione collettiva «con possibilità di proroga anche per l'anno 2014».

Nel giudizio principale, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per contestare la fondatezza del ricorso, l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per carenza del requisito dell'incidentalità, nonché per contestare la sussistenza dei dedotti profili di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Il giudice rimettente ha disatteso le eccezioni pregiudiziali, mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, e ha ritenuto che risulti soddisfatto il requisito dell'incidentalità.

L'esame della questione di legittimità costituzionale, invero, rappresenterebbe l'antecedente ineludibile per giungere all'accertamento del diritto (art. 39, primo comma, Cost.), invocato dalla parte ricorrente. Tali considerazioni confermerebbero la rilevanza della questione, poiché il diritto della parte ricorrente ad avviare la contrattazione con riferimento al periodo 2010-2012 discenderebbe dal vaglio di costituzionalità della norma in esame.

Con riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il giudice rimettente argomenta che la sospensione della contrattazione collettiva determina una interruzione delle procedure negoziali che si propongono di garantire la proporzionalità tra il lavoro prestato e la retribuzione dovuta.

La sospensione della contrattazione sui trattamenti retributivi fino al 31 dicembre 2014 si accompagna all'impossibilità di qualsivoglia recupero, se solo si considera che, indipendentemente dalle ragioni poste a base della decretazione d'urgenza, si riscontra un prolungamento dei limiti posti all'autonomia collettiva.

Tali limiti confliggerebbero con il dettato degli artt. 35, primo comma, 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost.

Le disposizioni censurate, inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 2 Cost. Le misure di risanamento sarebbero, infatti, destinate a ripercuotersi sulle retribuzioni dei soli pubblici dipendenti, così violando il principio di eguaglianza tra i cittadini e il dovere di solidarietà politica, sociale ed economica di cui agli artt. 3, primo comma, e 2 Cost.

Tale dovere di solidarietà, difatti, non potrebbe non gravare sull'intera comunità.

Il giudice *a quo* osserva che la sospensione delle procedure contrattuali riguardanti gli incrementi retributivi, protrandosi fino al 31 dicembre 2014, con esclusione di ogni possibilità di recupero e di ogni adeguamento dell'indennità di vacanza contrattuale, interrompe la dinamica retributiva, senza presentare quei caratteri di eccezionalità e



di temporaneità che la Corte costituzionale ha ritenuto imprescindibili nel vagliare analoghe misure di contenimento della spesa pubblica.

1.2.- Sono intervenute nel giudizio le organizzazioni sindacali FLP e FIALP, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale e lamentando, in particolare, l'irragionevole sacrificio dell'autonomia collettiva, costituzionalmente garantita ed espressione del principio democratico e partecipativo che permea la Carta costituzionale.

I sindacati intervenuti si dolgono del fatto che il legislatore abbia inibito del tutto alle organizzazioni sindacali la libertà di modulare la contrattazione nella materia retributiva, alla luce della situazione economica generale, così da impedire la ricerca di soluzioni volte a non far gravare i sacrifici sui lavoratori più deboli.

A questa stregua, finanche i contratti collettivi dal contenuto prettamente normativo, che non incidono sulla spesa pubblica, sarebbero stati arbitrariamente preclusi.

La disciplina, destinata a penalizzare in misura esorbitante il lavoro pubblico, sarebbe discriminatoria rispetto a quella applicabile al settore privato, non coinvolto da alcuna misura di contenimento delle retribuzioni, e lo sarebbe anche rispetto a quella che concerne il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che beneficerebbe di assegni una tantum nel corso del triennio di blocco degli adeguamenti retributivi.

1.3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare l'infondatezza della questione.

Il blocco delle retribuzioni sarebbe legittimo, in quanto circoscritto ad un periodo contenuto, in concomitanza con una situazione eccezionale di emergenza economica e finanziaria, e risponderebbe all'obiettivo di rispettare l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) adottando politiche proiettate in un periodo che necessariamente travalica l'anno.

La difesa dello Stato rileva che il giudice rimettente censura la violazione dell'art. 53 Cost. soltanto nella parte dispositiva. Tale censura, oltretutto, sarebbe carente di fondamento, in quanto difetterebbero gli elementi caratteristici del prelievo tributario.

Quanto al merito della questione e all'adombrata violazione dell'art. 39, primo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ribatte che non ha alcuna ragion d'essere una contrattazione collettiva che non possa approdare ad un risultato utile per le parti rappresentate.

La difesa dello Stato esclude che vi siano illegittime disparità di trattamento tra lavoratori privati e lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in considerazione delle difformità delle fattispecie comparate.

1.4.- Nel giudizio è intervenuta la Federazione GILDA-UNAMS, che asserisce di essere legittimata ad intervenire, in quanto portatrice di una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

L'art. 64, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 offrirebbe un argomento a favore dell'ammissibilità dell'intervento, in quanto accorderebbe alle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi la facoltà di intervenire nel giudizio anche oltre il termine previsto dall'art. 419 del codice di procedura civile.

La Federazione, qualificandosi come firmataria dell'ultimo contratto di lavoro del 27 novembre 2007 e come organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa del personale del comparto scuola, ha chiesto, in prima battuta, la rimessione della questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la disciplina impugnata violerebbe la direttiva 11 marzo 2002, n. 2002/14/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori).

La normativa, inoltre, contravverrebbe alla Carta sociale europea (art. 6, sul diritto di negoziazione collettiva), riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, e agli artt. 27 e 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che tutelano, rispettivamente, il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa e il diritto di negoziazione e di azioni collettive.

La Federazione ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, rilevando che è affidata all'autonomia collettiva, sacrificata dalle disposizioni impugnate, la garanzia del rispetto del principio di proporzionalità tra il lavoro svolto e la retribuzione e che, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia), il credito del lavoratore si configura come proprietà, tutelata anche ai sensi dell'art. 1 Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



La norma impugnata istituirebbe, in spregio all'art. 53 Cost., un prelievo tributario e pregiudicherebbe il diritto dei lavoratori a percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, violando, inoltre, i principi di affidamento, di buona fede e di eguaglianza sostanziale.

1.5.- Nel giudizio è intervenuta la Confederazione indipendente sindacati europei (CSE), insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

La CSE asserisce di vantare un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale e idoneo a giustificare l'ammissibilità dell'intervento, poiché avrebbe sottoscritto, unitamente alla FLP, ricorrente nel giudizio principale, il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri per il biennio economico 2006-2007 e il contratto collettivo, riguardante il medesimo comparto, per il biennio economico 2008-2009.

Da tale status discenderebbe l'interesse qualificato a intervenire nel giudizio di costituzionalità, poiché le disposizioni impugnate lederebbero l'esercizio delle prerogative negoziali della Confederazione.

La Confederazione in parola, quanto al merito delle questioni, ha rilevato che le norme censurate arrestano per un quadriennio la dinamica salariale e comprimono, per lo stesso considerevole arco di tempo, l'autonomia collettiva, tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost. e dalle fonti sovranazionali.

Fra tali fonti sovranazionali, la Confederazione menziona l'art. 6 della Carta sociale europea, l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'art. 152 del TFUE, gli artt. 11, 12, 13 e 14 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata a Strasburgo il 9 dicembre 1989, la Convenzione n. 151 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64ª sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862.

La parte intervenuta osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la mancata attuazione dell'art. 39, secondo comma, Cost. non dovrebbe giustificare alcun impedimento alla libertà d'azione dei sindacati e al potere di stipulare contratti, seppure vincolanti soltanto per gli iscritti.

La Confederazione soggiunge che le uniche limitazioni ammesse dovrebbero essere eccezionali, transitorie, non arbitrarie, consentanee con lo scopo prefisso.

Nel caso di specie, per contro, l'intervento legislativo, discriminatorio rispetto ai lavoratori pubblici e immemore del canone di ragionevolezza, avrebbe «annichilito» la libertà sindacale.

1.6.- Nel giudizio è intervenuta anche la Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della pubblica amministrazione (CONFEDIR), rivendicando, a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, un ruolo primario di rappresentanza delle aree dirigenziali, leso dalle norme censurate e idoneo a giustificare la partecipazione al giudizio di costituzionalità di una organizzazione, firmataria degli accordi del 1993, del 1998, del 2009 e chiamata, in particolare, a partecipare a tutti i tavoli di contrattazione relativi alle aree dirigenziali II, III, IV.

La CONFEDIR sollecita la rimessione della questione, anche d'ufficio, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, individuando una violazione della direttiva n. 2002/14/CE sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori.

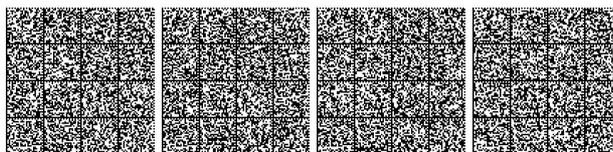
Essa denuncia, inoltre, la violazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea, che tutelano, rispettivamente, i diritti sindacali e il diritto di negoziazione collettiva, la violazione degli artt. 27 e 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che attengono al diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa e al diritto di negoziazione e di azioni collettive, il contrasto inconciliabile delle norme impugnate con la Convenzione OIL n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, e con la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367.

1.7.- In prossimità dell'udienza, la difesa dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, che ribadisce le argomentazioni già svolte.

La difesa dello Stato ha imputato ai giudici rimettenti di non avere esplorato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, di non avere offerto argomentazioni convincenti in merito alla rilevanza, trascurando, inoltre, lo stato di emergenza, in cui le misure si collocano.

Così inquadrata, la normativa impugnata andrebbe esente dalle censure di violazione degli artt. 2 e 3, primo comma, Cost.

Essa non avrebbe natura tributaria, perseguirebbe l'obiettivo di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, in un'ottica di programmazione di bilancio necessariamente pluriennale, e si limiterebbe a imporre un contributo equamente distribuito tra tutte le componenti dell'apparato pubblico, senza arrecare alcun vulnus al principio di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto.



Neppure le doglianze sulla violazione dell'art. 39, primo comma, Cost. coglierebbero nel segno, giacché la contrattazione collettiva avrebbe avuto occasione di svolgersi sia a livello nazionale, sia decentrato.

1.8.- In vista dell'udienza, hanno depositato una memoria illustrativa anche la FIALP e la FLP, replicando che le disposizioni impugnate hanno irragionevolmente limitato e perfino «annichilito», per un arco temporale di ben cinque anni, quella libertà sindacale, che proprio nella libertà di contrattazione ha la sua espressione caratteristica.

La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico, che può essere limitata in ragione di esigenze finanziarie di carattere generale e delle risorse concretamente disponibili (art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001), non dovrebbe essere sospesa per un periodo così lungo.

Pur in assenza di risorse finanziarie, le parti collettive potrebbero operare interventi redistributivi e perequativi, per erogare tutela nei confronti delle fasce di lavoratori a più basso reddito.

Per contro, in conseguenza delle misure impugnate, il peso del risanamento dei conti pubblici graverebbe in misura sproporzionata sulla sola categoria dei dipendenti pubblici.

2.- Con ordinanza depositata il 1° marzo 2014 e iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2014, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 e dell'art. 16, comma 1, lettere b) e c), del d.l. n. 98 del 2011, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 Cost.

2.1.- Il giudice rimettente espone di conoscere della controversia promossa da dipendenti del Ministero della giustizia, in servizio presso il Tribunale ordinario di Ravenna.

I ricorrenti hanno chiesto, previo accertamento dell'illegittimità del blocco stipendiale e contrattuale, di vedere riconosciuto il diritto all'aumento e/o all'adeguamento del trattamento retributivo, fermo al 2010, e comunque il diritto all'indennizzo e/o all'indennità per il danno patito per effetto della violazione del diritto a una retribuzione giusta e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato o perlomeno adeguata all'inflazione e/o al costo della vita.

Il lavoro - allegano i ricorrenti - si sarebbe aggravato in conseguenza della diminuzione del numero dei dipendenti dell'Ufficio per il "blocco" legislativo del turn over.

La controversia è stata incardinata dinanzi al Tribunale di Ravenna anche dalla CONFESAL-UNSA, Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori - Unione nazionale sindacati autonomi. In qualità di sindacato maggiormente rappresentativo del comparto Ministeri e di sindacato primo per rappresentatività del Ministero della giustizia, ha chiesto, in primo luogo, l'accertamento del diritto a partecipare alle procedure contrattuali collettive e, in secondo luogo, è intervenuta in senso adesivo alle ragioni dei propri iscritti.

Il Ministero della giustizia si è costituito nel giudizio principale, deducendo l'infondatezza delle domande e delle questioni di legittimità costituzionale e sollevando eccezioni pregiudiziali d'incompetenza per territorio, di carenza di legittimazione attiva e passiva delle parti.

Il giudice rimettente ha scelto di decidere, unitamente al merito della causa, le eccezioni relative all'incompetenza per territorio, con riguardo alla posizione di D'A.C. e P.A., le eccezioni di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti e di legittimazione passiva del Ministero della giustizia.

Quanto alle domande proposte dal sindacato, volte ad ottenere la riapertura della contrattazione collettiva, il giudice rimettente si è spogliato della controversia a favore del Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro. La competenza per territorio si radicherebbe innanzi a tale giudice, in quanto a Roma ha sede il Ministero convenuto in causa.

Tale declaratoria d'incompetenza - ad avviso del giudice rimettente - non elide la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del blocco della contrattazione.

Il sindacato, difatti, avrebbe comunque titolo a sostenere le domande degli iscritti, che presuppongono l'accertamento dell'illegittimità costituzionale di tale blocco.

In punto di rilevanza, il giudice rimettente evidenzia che la normativa censurata preclude l'accoglimento delle domande dei ricorrenti.

Per quel che attiene alla non manifesta infondatezza, le disposizioni impugnate contrasterebbero con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), poiché si rivolgerebbero ai soli pubblici dipendenti "contrattualizzati", senza coinvolgere altre categorie del lavoro pubblico (appartenenti al comparto scuola, forze armate, prefetti, ambasciatori, magistrati).

Tali misure confliggerebbero con l'art. 3, primo comma, Cost., anche sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, giacché sarebbero irrispettose dei caratteri di transitorietà e di eccezionalità, che la giurisprudenza costituzionale ha indicato come parametri di legittimità di provvedimenti affini.



Il giudice rimettente scorge un altro profilo d'illegittimità costituzionale nel contrasto con la gradualità dei sacrifici imposti (art. 53 Cost.) e la solidarietà (art. 2 Cost.).

La disciplina censurata, secondo questa prospettazione, penalizzerebbe i dipendenti pubblici che percepiscono gli stipendi più bassi, preservando la posizione di quelli con redditi più elevati.

Il giudice rimettente segnala, inoltre, la violazione dell'art. 36, primo comma, Cost., rilevando che il blocco contrattuale e stipendiale, protraendosi dal 2010, pregiudicherebbe il diritto a una retribuzione adeguata e proporzionata al lavoro svolto. Il pregiudizio si aggraverebbe per effetto del blocco del turn over.

Il blocco contrattuale sarebbe lesivo dei principi consacrati dagli artt. 35, primo comma, e 39, primo comma, Cost., visto che andrebbe a detrimento dell'autonomia negoziale e della libertà sindacale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva.

Gli interventi normativi, che limitano al 2013/2014 la riapertura delle procedure contrattuali soltanto per la parte normativa, non varrebbero a mutare il quadro appena delineato.

2.2.- Nel giudizio sono intervenuti i lavoratori, ricorrenti nel giudizio *a quo*, e la Confederazione CONFSAL-UNSA, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale ordinario di Ravenna, sotto tutti i profili evocati (violazione della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, tutelate dall'art. 39, primo comma, Cost., violazione degli artt. 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost., violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza).

2.3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con una memoria corredata anche da una nota del Dipartimento della funzione pubblica, chiedendo di respingere le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Tribunale ordinario di Ravenna, in quanto irrilevanti, inammissibili e manifestamente infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato adombra, in via pregiudiziale, la carenza d'interesse dell'organizzazione sindacale, che non ha impugnato gli atti lesivi applicativi.

Per quel che concerne il merito delle questioni, la difesa dello Stato ribadisce che le disposizioni censurate mirano a ridurre la spesa pubblica, in adempimento degli obblighi che derivano dall'appartenenza all'Unione europea e dell'obbligo, costituzionalmente sancito, di raggiungere l'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio.

Sarebbe legittima, alla luce delle enunciazioni di principio della giurisprudenza costituzionale, l'introduzione di misure eccezionali, transitorie, non arbitrarie e consentanee allo scopo prefisso, volte a fissare limiti di compatibilità della contrattazione collettiva con le finanze pubbliche.

Tali misure non sarebbero irragionevoli, in quanto salvaguarderebbero l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale e non assoggetterebbero al vincolo né le componenti retributive legate ad eventi straordinari della dinamica retributiva individuale, né la parte accessoria variabile.

Tali peculiarità garantirebbero il rispetto del principio di parità di trattamento, del vincolo sinallagmatico, tutelato dall'art. 36, primo comma, Cost., del diritto di azione sindacale e dell'autonomia negoziale, che non sarebbe stata affatto esclusa in radice, come dimostrerebbe l'esplicitarsi della contrattazione integrativa e della contrattazione nazionale.

La difesa dello Stato revoca in dubbio il carattere pregiudizievole della mancata applicazione dell'indicatore d'inflazione IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato europeo) e della conseguente applicazione, per la rivalutazione dello stipendio, del tasso d'inflazione programmata.

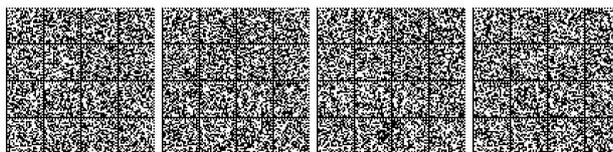
I dipendenti pubblici, inoltre, avrebbero percepito quote aggiuntive di salario in misura percentualmente maggiore rispetto al settore privato, erogate dalla contrattazione integrativa. Le retribuzioni di fatto del pubblico impiego beneficerebbero di una dinamica superiore al TIP (tasso di inflazione programmata) e resisterebbero all'inflazione reale registrata a consuntivo.

Non sarebbero, dunque, fondati i rilievi sulla disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato, anche perché pretermettono la specialità del rapporto di lavoro pubblico e le esigenze di perseguimento di interessi generali, coesenziali a tale ambito.

A fronte di una misura sfornita di ogni carattere tributario, non parrebbero aver pregio neppure le censure di violazione degli artt. 2 e 53 Cost.

La normativa, pertanto, ripromettendosi di neutralizzare gli effetti della crisi economica, in un'ottica di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica, non presterebbe il fianco alle censure proposte.

2.4.- Nella memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha passato in rassegna le argomentazioni già spese nel giudizio r.o. n. 76 del 2014 (si veda *supra* punto 1.7. del Ritenuto in fatto).



2.5.- In vista dell'udienza, hanno depositato una memoria illustrativa anche i dipendenti del Ministero della giustizia e la CONFSAL-UNSA, confutando le tesi propugnate dalla difesa dello Stato e puntualizzando che, con la legge di stabilità per il 2015, il blocco della contrattazione economica è stato esteso fino al 31 dicembre 2015.

Le parti intervenute lamentano che la normativa abbia bilanciato in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti sociali fondamentali (artt. 35, primo comma, 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost.) e gli obiettivi di pareggio di bilancio e di risanamento economico (art. 81 Cost.).

La reiterazione delle misure, così come congegnata in questi anni, implicherebbe una deroga costante al meccanismo di adeguamento retributivo, pregiudizievole per i dipendenti che percepiscono una retribuzione modesta e sono costretti, in conseguenza del blocco del turn over, a un carico di lavoro superiore.

Quanto ai contratti integrativi, enumerati dalla difesa dello Stato, riguarderebbero aspetti estranei al trattamento retributivo, sottoposto, con il decorrere del tempo, a una rilevante erosione del potere d'acquisto, dovuta anche al temporaneo abbandono del meccanismo di adeguamento secondo l'indice IPCA, che registra dati costantemente superiori al tasso d'inflazione programmata.

3.- All'udienza pubblica, le parti costituite nel giudizio e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 Cost.

La normativa impugnata, che determina per i lavoratori di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) una prolungata sospensione delle procedure negoziali e dell'ordinaria dinamica retributiva, si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza, di tutela del lavoro, di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, di libertà di contrattazione collettiva.

Le limitazioni, imposte dal legislatore per il periodo 2010-2014, introdurrebbero una disciplina irragionevole e sproporzionata, discriminando, per un periodo tutt'altro che transitorio ed eccezionale, i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato.

2.- Il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, e l'art. 16, comma 1, lettere b) e c), del d.l. n. 98 del 2011, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 Cost.

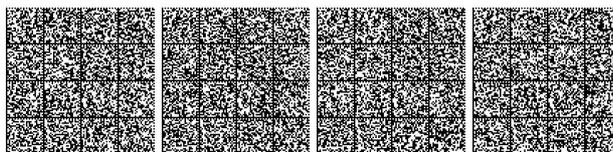
Il giudice rimettente assume che il "congelamento" delle retribuzioni dei pubblici dipendenti rientranti nel regime della contrattazione collettiva, prolungatosi per il periodo 2010-2014, senza alcuna possibilità di recupero, riveli molteplici profili di contrasto con la Carta costituzionale.

Tale disciplina, destinata ad applicarsi per un periodo apprezzabile, comprometterebbe irreparabilmente lo svolgersi della contrattazione collettiva e il diritto dei lavoratori pubblici, sottoposti ad un carico di lavoro sempre più gravoso, a percepire una retribuzione proporzionata al lavoro svolto.

Le norme impuginate, che trascendono i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale per gli interventi di contenimento della spesa, introdurrebbero un prelievo tributario a carico dei pubblici dipendenti, in spregio all'universale dovere di solidarietà economica (art. 2 Cost.) e al principio di gradualità dei sacrifici imposti (art. 53 Cost.).

La disciplina in esame discriminerebbe i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori privati e introdurrebbe disparità di trattamento arbitrarie anche tra le varie categorie di dipendenti pubblici.

3.- Alle censure dei giudici rimettenti la difesa dello Stato ha contrapposto l'eccezionalità dell'intervento normativo, che, in armonia con le esigenze costituzionalmente imposte di salvaguardia della stabilità di bilancio, si articola comunque in un periodo di tempo circoscritto e impone un sacrificio ragionevole all'autonomia collettiva e ai diritti



tutelati dall'art. 36, primo comma, Cost., senza introdurre alcun prelievo tributario e senza ingenerare discriminazioni di sorta con altre categorie di lavoratori.

4.- I due giudizi, in ragione dell'omogeneità delle questioni e dell'intima connessione delle censure, devono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

5.- In via preliminare, dev'essere confermata l'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e qui allegata, che ha dichiarato ammissibile l'intervento della Confederazione indipendente sindacati europei (CSE) e inammissibili gli interventi spiegati dalla Federazione GILDA-UNAMS e dalla Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della pubblica amministrazione (CONFEDIR), nel giudizio iscritto al n. 76 del registro ordinanze 2014.

6.- La normativa impugnata, nei termini esposti dai giudici rimettenti, concerne le previsioni del d.l. n. 78 del 2010 e del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui sacrificano la libertà di accedere alla contrattazione collettiva e circondano di limiti rigorosi l'incremento delle retribuzioni nel lavoro pubblico.

Il d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che non si dia luogo, senza possibilità di recupero, «alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 [...] del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni» e salvaguarda l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale «nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» (art. 9, comma 17).

Alla sospensione delle «procedure contrattuali e negoziali» si associa la previsione del “congelamento” dei trattamenti retributivi, che, per gli anni 2011, 2012, 2013, non possono superare, neppure nelle componenti accessorie, «il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010» (art. 9, comma 1).

Anche il trattamento accessorio del personale, ivi compreso quello di livello dirigenziale, e il trattamento retributivo delle progressioni di carriera soggiacciono a limitazioni drastiche, che sono fatte segno delle specifiche censure del Tribunale ordinario di Ravenna.

Quanto al trattamento accessorio del personale, l'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 sancisce che «non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 attribuisce alle progressioni di carriera, per gli anni 2011, 2012, 2013, una valenza esclusivamente giuridica.

A prolungare gli effetti di tali misure di contenimento della spesa, interviene il d.l. n. 98 del 2011, che persegue l'obiettivo di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, indicando ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto che si spingono fino al 2016 (art. 16, comma 1).

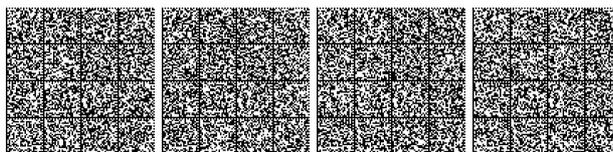
In tale ottica, il legislatore ha demandato a uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), previa proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, la previsione della «proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime» (art. 16, comma 1, lettera b), e «la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017» (art. 16, comma 1, lettera c).

Il d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) si colloca nel solco di tali indicazioni normative.

L'art. 1, comma 1, lettera a), proroga sino al 31 dicembre 2014 le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2-bis e 21 del d.l. n. 78 del 2010, in tema di trattamenti economici individuali, di trattamenti accessori, di progressioni di carriera. L'art. 1, comma 1, lettera c), precisa che «si dà luogo, alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013-2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche così come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica».

Quanto all'indennità di vacanza contrattuale, l'art. 1, comma 1, lettera d), esclude che, per il periodo 2013-2014, siano dovuti incrementi. Per la tornata 2015-2017, l'indennità è dovuta «secondo le modalità ed i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti».

Le previsioni regolamentari sono state trasfuse in una fonte di rango legislativo (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014»), con riguardo all'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017 (art. 1, comma 452), alla sospensione delle



procedure negoziali inerenti alla parte economica per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453), all'ammontare dei trattamenti accessori (art. 1, comma 456). Per effetto dell'art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), la sospensione delle procedure negoziali è destinata a protrarsi, per la parte economica, fino al 31 dicembre 2015.

A tale sospensione non fa riscontro alcun incremento dell'indennità di vacanza contrattuale, ancorata, fino al 2018, ai valori del 31 dicembre 2013 (art. 1, comma 255, della legge n. 190 del 2014).

7.- Le questioni di legittimità costituzionale devono essere esaminate alla stregua del quadro normativo appena delineato, caratterizzato da disposizioni susseguite nel tempo, legate da un evidente nesso di continuità, al fine di perseguire un dichiarato obiettivo di contenimento della spesa.

7.1.- La difesa dello Stato formula alcune eccezioni preliminari.

Quanto al paventato difetto di incidentalità, si deve rilevare che entrambi i giudizi non si esauriscono nell'accertamento dell'illegittimità costituzionale della normativa censurata.

Nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Roma, le organizzazioni sindacali, oltre all'accertamento del diritto di accedere alla contrattazione collettiva, hanno chiesto la condanna dell'ARAN ad avviare le trattative. Nel contenzioso ravennate il giudice è investito delle questioni concernenti le pretese retributive dei lavoratori ricorrenti, nonché delle domande di natura indennitaria e risarcitoria.

Da tali considerazioni si evince che il petitum del giudizio principale, in ambedue i casi, ha una maggiore latitudine rispetto all'oggetto della questione di legittimità costituzionale e involge un tema di indagine più complesso, che impone ai giudici rimettenti, dopo la soluzione del dubbio di costituzionalità, di orientare su aspetti diversi il dibattito processuale. Nei giudizi a quibus, pertanto, non è dato discernere quella perfetta sovrapposibilità del petitum del giudizio principale rispetto all'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 84 del 2006), che snatura il carattere incidentale del giudizio.

7.2.- La difesa dello Stato, nel giudizio iscritto al n. 125 del registro ordinanze 2014, adombra una carenza d'interesse delle organizzazioni sindacali ricorrenti, desumendola dalla mancata impugnazione degli atti lesivi, chiamati a dare applicazione alle norme censurate.

Tale rilievo non può essere condiviso.

È palese l'interesse delle organizzazioni ricorrenti a reclamare l'effettiva tutela di prerogative costituzionali, ad esse riconoscibili, che si ritiene siano messe a repentaglio dalle norme impuginate.

7.3.- Nelle memorie integrative, depositate il 29 maggio 2015, la difesa dello Stato lamenta che i giudici rimettenti abbiano omesso di esplorare la praticabilità di un'interpretazione conforme al dettato costituzionale e di offrire una motivazione esaustiva sulla rilevanza della questione.

Le ordinanze di rimessione superano, anche da tale angolo visuale, il vaglio di ammissibilità, sollecitato a questa Corte. Le censure di illegittimità costituzionale si appuntano contro una normativa con un significato letterale e sistematico inequivocabile, che non offre alcun appiglio ad una interpretazione alternativa, rispettosa dei principi della Carta fondamentale.

8.- Le ordinanze di rimessione, nondimeno, non appaiono scevre da lacune, che ridondano sul piano dell'inammissibilità di alcune delle questioni proposte.

8.1.- Presentano, anzitutto, profili di inammissibilità le censure riguardanti l'indennità di vacanza contrattuale.

I giudici rimettenti, nell'impugnare l'art. 16, comma 1, lettera c), del d.l. n. 98 del 2011, non spiegano per quale ragione sia rilevante *ratione temporis*, alla luce delle domande proposte dalle parti sindacali e dai lavoratori, una normativa che riguarda specificamente le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017.

Le ordinanze non chiariscono, inoltre, il profilo attinente alla non manifesta infondatezza, incentrato sulla violazione dell'art. 36, primo comma, Cost.

I giudici a quibus, nell'esaminare la disciplina che concerne la determinazione dell'indennità di vacanza contrattuale e l'esclusione degli incrementi di questa voce fino al 2017 (e poi, nella pendenza della lite, fino al 2018), non enunciano le ragioni del contrasto della normativa con il canone della proporzionalità della retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.).

Secondo l'insegnamento costante di questa Corte, la conformità della retribuzione ai requisiti di proporzionalità e sufficienza indicati dall'art. 36, primo comma, Cost. deve essere valutata in relazione alla retribuzione nel suo complesso, non già alle singole componenti di essa (fra le tante, sentenze n. 366 del 2006 e n. 164 del 1994).

Le ordinanze non si soffermano su tale valutazione complessiva.



8.2.- Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 35, primo comma, Cost., le ordinanze di rimessione non offrono, a sostegno dei dubbi di costituzionalità, argomentazioni autonome, che valgano ad affrancare il richiamo al precetto costituzionale dalla sua funzione ancillare rispetto alle censure fondate sugli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost.

8.3.- Sono inammissibili anche le questioni proposte dal Tribunale ordinario di Roma in riferimento all'art. 53 Cost.

Su tale profilo, l'ordinanza di rimessione è parca di riferimenti circostanziati e - come la difesa dello Stato non ha mancato di eccepire - si limita a menzionare nel dispositivo il parametro costituzionale, omettendo di fornire un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del contrasto con le norme invocate.

9.- Così delimitato l'ambito del giudizio, occorre esaminare le censure che postulano l'illegittimità radicale dei provvedimenti legislativi restrittivi della dinamica contrattuale e salariale nel lavoro pubblico, senza annettere alcun rilievo al fattore della durata di tali misure.

9.1.- Il Tribunale ordinario di Ravenna ritiene di argomentare tale illegittimità sulla scorta del richiamo all'art. 53 Cost. e configura, per il caso di specie, un prelievo tributario a tutti gli effetti. Il giudice rimettente raccorda il principio di "gradualità dei sacrifici imposti", di progressività dell'imposizione e di capacità contributiva (art. 53 Cost.) al più generale dovere di solidarietà, prescritto dall'art. 2 Cost.

Le censure, così articolate, muovono dall'erroneo presupposto interpretativo che il meccanismo di "blocco" si sostanzia, in ultima analisi, nell'imposizione di un tributo.

Le caratteristiche delle misure impugnate, che si traducono in un mero risparmio di spesa e non si atteggiano come decurtazione definitiva del patrimonio del soggetto passivo e come atto autoritativo di carattere ablatorio, diretto a reperire risorse per l'erario, divergono dagli elementi distintivi del prelievo tributario (fra le tante, sentenza n. 70 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto).

Gli elementi indefettibili della prestazione tributaria, enucleati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, si identificano, per un verso, nella presenza di una disciplina legale, finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico. Per altro verso, a definire la natura tributaria concorre l'elemento teleologico.

In particolare, le risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, idoneo a porsi come indice della capacità contributiva, devono essere destinate a «sovvenire le pubbliche spese» (sentenza n. 310 del 2013, punto 11. del Considerato in diritto). Caduta la premessa che si tratti di un tributo, anche le censure di violazione dell'art. 53 Cost. perdono consistenza.

9.2.- Altre censure sono accomunate dal riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., evocato dal Tribunale ordinario di Roma anche in rapporto ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e additano, in prima istanza, un'ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato.

Il Tribunale ordinario di Ravenna, dal canto suo, evidenzia altre sperequazioni con riferimento a diversi pubblici dipendenti, lungo il discrimine che corre, da un lato, tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e, dall'altro, il lavoro pubblico escluso da tale disciplina. Disparità di trattamento sarebbero anche ravvisabili tra i diversi comparti del lavoro pubblico regolato dalla fonte contrattuale.

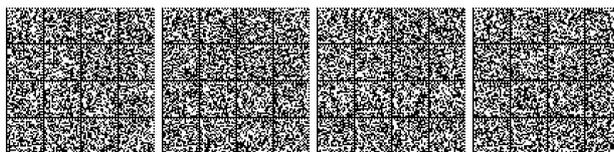
Neppure tali censure sono fondate.

La disciplina impugnata, che non lascia indenne il personale della carriera diplomatica (sentenza n. 304 del 2013) menzionato come termine di paragone dal giudice ravennate, persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che «opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica - sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono» (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto).

I giudici rimettenti non tengono conto della diversità degli statuti professionali delle categorie appartenenti al lavoro pubblico e comparano fattispecie dissimili, che non possono fungere da utile termine di raffronto.

Il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La medesima eterogeneità dei termini posti a raffronto connota l'area del lavoro pubblico contrattualizzato e l'area del lavoro pubblico estraneo alla regolamentazione contrattuale. Tale eterogeneità preclude ogni plausibile valutazione comparativa sul versante dell'art. 3, primo comma, Cost. e risalta ancor più netta in ragione dell'irriducibile specificità di taluni settori (forze armate, personale della magistratura), non governati dalla logica del contratto e indicati dal giudice ravennate come *tertia comparationis*. Si valorizza in tal modo una funzione solidaristica delle misure adottate,



strettamente collegata all'eccezionalità della situazione economica generale, in piena armonia con il dettato dell'art. 2 Cost.

Con riguardo al trattamento differenziato riservato al personale della scuola, il Tribunale ordinario di Ravenna non offre ragguagli di sorta in merito alle peculiarità di tale disciplina e all'irragionevolezza intrinseca delle differenze che intercorrono tra il genus del lavoro pubblico, disciplinato dal contratto, e la species del comparto della scuola che, pur nella comune matrice negoziale della disciplina del rapporto, serba intatta la sua particolarità.

10.- Sgombrato il campo dalle censure che presuppongono l'indiscriminata illegittimità della sospensione delle procedure negoziali, l'analisi non può che riguardare ciascun provvedimento legislativo, ricostruendone la *ratio* e le finalità, allo scopo di saggiarne la compatibilità con i parametri costituzionali richiamati.

10.1.- In tal modo si è mossa la giurisprudenza di questa Corte, sin dalle pronunce sulla legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438 (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999).

Nella disamina di una normativa che, per l'anno 1993, disconosceva ogni incremento retributivo, questa Corte ha mostrato di ponderare le finalità particolari, che ispiravano quei provvedimenti di contenimento della spesa. Le misure a quel tempo adottate non trasmodavano in una disciplina arbitraria, proprio perché circoscritte entro un anno (sentenza n. 245 del 1997, punto 3. del Considerato in diritto).

10.2.- Quanto ai vincoli legali all'autonomia collettiva, volti a garantire la «compatibilità con obiettivi generali di politica economica», questa Corte ne ha riconosciuto la legittimità, giustificando in «situazioni eccezionali» ed eminentemente transitorie, allorché sia in gioco la «salvaguardia di superiori interessi generali», la compressione della libertà tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost. (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del Considerato in diritto).

Anche tali rilievi sottendono una valutazione particolare, condotta caso per caso, e non si accordano con la tesi che sia per ciò stesso illegittima ogni misura che precluda, per un arco di tempo comunque definito, gli incrementi salariali e arresti lo svolgimento delle procedure negoziali.

10.3.- Tale valutazione si incentra sul contemperamento dei diritti, tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., con «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», che deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica» (sentenza n. 361 del 1996, punto 3. del Considerato in diritto).

Si tratta di misure oggi più stringenti, in séguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

Il sistema della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico, inteso nella sua interezza, contempla la pianificazione degli oneri connessi al suo svolgersi nel tempo, secondo un modello dinamico, «in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni» (art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

11.- Ciò posto, l'analisi deve muovere dalle disposizioni dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, che reca l'eloquente rubrica «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico» e, in ossequio a tale linea programmatica, preclude ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013 (comma 1), ogni efficacia economica delle progressioni di carriera (comma 21), e - per il periodo che dal 1° gennaio 2011 giunge fino al 31 dicembre 2013 - vieta ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (comma 2-*bis*).

La scelta di adottare disposizioni restrittive culmina nella sospensione dello svolgimento delle procedure «contrattuali e negoziali» per il triennio 2010-2012 (comma 17).

12.- Le disposizioni in esame sfuggono alle censure dei giudici rimettenti.

12.1.- Con l'assetto normativo delineato dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, questa Corte ha già avuto occasione di confrontarsi (sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013).

Seppure sotto angolazioni specifiche, le sentenze citate hanno respinto le censure di illegittimità costituzionale delle misure contenute nel d.l. n. 78 del 2010, sulla base di un percorso argomentativo che in strada alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale qui considerate.

Si è precisato, in quell'occasione, che le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente delimitati. A tale riguardo, questa Corte ha valorizzato «[l]a recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81,



sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost.» (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.4. del Considerato in diritto).

Anche la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corrobora la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «[u]na prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (considerando n. 20).

Alla stregua di tali rilievi, questa Corte ha riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che esclude in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento (sentenza n. 189 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La natura pluriennale delle politiche di bilancio, espressamente considerata nei precedenti citati, è speculare alla durata triennale delle tornate contrattuali, nei termini consacrati nell' "Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico", siglata a Roma il 30 aprile 2009 dai ministri competenti e da alcune organizzazioni sindacali (si veda, in particolare, art. 2, lettera a).

Si prefigura, in tal modo, sia per la parte normativa, sia per quella economica, una spiccata dimensione programmatica della contrattazione collettiva. A conferma di una natura dinamica, tipica dei meccanismi di rinnovo dei contratti collettivi, si possono osservare le interrelazioni degli stessi con la manovra triennale di finanza pubblica, secondo le cadenze scandite dall'art. 11, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e secondo i criteri indicati dall'art. 17, comma 7 della stessa legge.

Spetta alla legge di stabilità indicare, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (art. 11, comma 3, lettera g, della legge n. 196 del 2009, ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

12.2.- La legittimità delle misure ricordate, oltre che nella prospettiva programmatica ora esposta, risiede nella ragionevolezza che ne ispira le linee direttrici.

Si tratta, invero, di provvedimenti che, pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico e impongono limiti e restrizioni generali, in una dimensione che questa Corte ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto, già citato).

La ragionevolezza delle misure varate discende anche dalla particolare gravità della situazione economica e finanziaria, concomitante con l'intervento normativo.

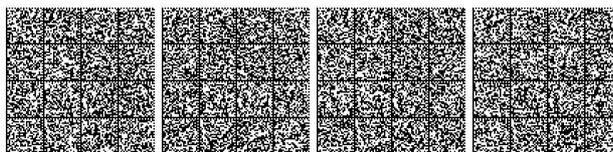
Tali dati contingenti sono confermati sia dalle fonti ufficiali (Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2010), sia dai lavori preparatori. Il dibattito che, al Senato, scandisce l'iter parlamentare della conversione in legge del decreto polarizza l'attenzione sulla «particolare gravità della situazione economica e finanziaria internazionale» e sulle «ripercussioni sull'economia nazionale» (seduta della Quinta Commissione del Senato - Commissione Bilancio - del 16 giugno 2010).

Dal canto suo, la magistratura contabile avvalorava l'urgenza di intervenire con misure di contenimento delle retribuzioni (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, e Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica).

La ragionevolezza dell'intero impianto normativo si coglie anche nell'incidenza delle misure su una dinamica retributiva pubblica, che si attestava «su valori più sostenuti di quanto registrato nei settori privati dell'economia» (si veda il citato Rapporto semestrale ARAN, giugno 2010). Nella seduta della Quinta Commissione del Senato (Commissione Bilancio), tenutasi il 16 giugno 2010, si è sottolineato che nell'ultimo decennio le retribuzioni dei dipendenti pubblici hanno visto «un incremento di fatto sensibilmente superiore per la pubblica amministrazione rispetto a quello degli altri due comparti» dell'industria e dei servizi di mercato. Tale dato collima con quanto è stato segnalato dalla Corte dei conti, sezioni riunite di controllo, nel rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica.

Il carattere generale delle misure varate dal d.l. n. 78 del 2010, inserite in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo triennale, risponde all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato.

Sono dunque da disattendere le censure di violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., in quanto il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è, nel quadro ora delineato, né irragionevole né sproporzionato.



13.- Quanto alle disposizioni introdotte dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 98 del 2011, che demandavano a un regolamento la possibilità di prorogare fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, si deve rilevare che il sindacato di costituzionalità non può tralasciare le norme della legge di stabilità per il 2014, che hanno recuperato al rango primario la normativa di matrice regolamentare (d.P.R. n. 122 del 2013), inizialmente intervenuta a specificare e a completare il contenuto precettivo delle norme di legge (sentenza n. 1104 del 1988, punto 6. del Considerato in diritto). In particolare, le previsioni di tale legge riguardano la sospensione delle procedure negoziali inerenti alla parte economica per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013) e la limitazione dell'ammontare dei trattamenti accessori (art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013).

Intercorre, dunque, un nesso inscindibile tra le disposizioni del d.l. n. 98 del 2011, specificamente impugnate, e le disposizioni della legge di stabilità per il 2014 (sentenze n. 186 del 2013 e n. 310 del 2010).

14.- In primo luogo, si devono esaminare le censure relative all'estensione fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera (art. 1, comma 1, lettera *a*, del d.P.R. n. 122 del 2013), estensione di cui si deduce anzitutto il contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost.

Sotto tale profilo, le censure formulate con riguardo all'estensione delle misure restrittive oltre i confini temporali originariamente tracciati non si dimostrano fondate, al pari di quelle che riguardavano le originarie disposizioni del d.l. n. 78 del 2010.

14.1.- Entrambi i giudici rimettenti paventano i riflessi del prolungato blocco della dinamica negoziale sulla proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato.

Il giudice ravennate, in particolare, correla la violazione del citato canone di proporzionalità al mancato adeguamento delle retribuzioni al costo della vita e al fatto che le retribuzioni non rispecchino il livello di professionalità acquisito dai lavoratori e la maggiore gravosità del lavoro prestato, dovuta al blocco del *turn over*.

Neppure tali rilievi persuadono circa la fondatezza dei dubbi di costituzionalità.

Si deve ribadire, in linea di principio, che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del "blocco" delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del Considerato in diritto).

Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014). Con tale valutazione complessiva l'ordinanza non si confronta.

Nel considerare - alla stregua della giurisprudenza di questa Corte - un siffatto arco temporale, si deve notare, anzitutto, che le disposizioni censurate hanno cessato di operare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

La legge di stabilità per il 2015 non ne ha prorogato l'efficacia, in quanto ha dettato disposizioni che riguardano unicamente l'estensione fino al 31 dicembre 2015 del "blocco" della contrattazione economica (art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014) ed escludono gli incrementi dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 1, comma 255, della medesima legge n. 190 del 2014). Emerge dunque con chiarezza l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive citate.

Tra i fattori rilevanti, da valutare in un arco temporale più ampio, si deve annoverare, in secondo luogo, la pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico, che, attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento della spesa pubblica.

A questo riguardo, l'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Ravenna non offre una dimostrazione puntuale del «macroscopico ed irragionevole scostamento», che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 126 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto), in difetto di un principio cogente di costante allineamento delle retribuzioni, denota il contrasto della legge con il precetto dell'art. 36, primo comma, Cost.

L'argomento suggestivo del "blocco" del *turn over*, legato alla specificità del settore della giustizia e della realtà locale, analizzata nella predetta ordinanza di rimessione, non vale a dar conto della violazione dei precetti costituzionali denunciata in capo a una normativa destinata ad applicarsi - nella sua valenza generale ed astratta - a una platea più vasta di dipendenti del settore pubblico.



Peraltro, dall'incremento delle pendenze da trattare, congiunto con l'assottigliarsi del numero dei dipendenti, non si può inferire, per ciò stesso, un aumento del carico di lavoro, che renda radicalmente sproporzionata la retribuzione percepita.

Un'inferenza come quella ipotizzata potrebbe essere accreditata di un qualche fondamento empirico, soltanto se le metodologie di lavoro e i moduli organizzativi permanessero inalterati, senza riverberarsi sul lavoro degli uffici, e se il disbrigo degli affari avvenisse secondo le medesime scansioni temporali, imponendo conseguentemente ai dipendenti un carico di lavoro più gravoso.

Nel caso di specie, pertanto, alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi addotti a fondamento delle censure, non risulta dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione.

14.2.- L'infondatezza delle censure incentrate sull'art. 36, primo comma, Cost. ha come corollario l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie.

15.- Sono, invece, fondate, nei termini di cui si dirà, le censure mosse, al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'art. 39, primo comma, Cost. Esse si incentrano sul protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale

15.1.- Le norme impugnate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica.

Tale scansione temporale preclude, in relazione all'art. 39, primo comma, Cost., ogni considerazione atomistica del "blocco" della contrattazione economica per il periodo 2013-2014, avulso dalla successiva proroga. Il "blocco", così come emerge dalle disposizioni che, nel loro stesso concatenarsi, ne definiscono la durata complessiva, non può che essere colto in una prospettiva unitaria.

Ciò risulta anche dalla formulazione letterale dell'art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014, che estende fino al 2015 il "blocco" ed è quindi destinato a incidere sui giudizi in corso.

15.2.- La disamina unitaria delle misure di "blocco" della contrattazione collettiva le colloca in un orizzonte meno angusto e contingente, per porne in luce l'incidenza, tutt'altro che episodica, sui valori costituzionali coinvolti.

La valutazione di tali profili problematici emerge anche dal dibattito parlamentare, che ha preceduto l'emanazione del regolamento governativo (Commissioni riunite I, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, e XI, Lavoro pubblico e privato, della Camera dei deputati, parere reso il 19 giugno 2013).

Inoltre, l'entrata in vigore delle disposizioni della legge di stabilità per il 2015 tende a rendere strutturali le misure introdotte per effetto del d.P.R. n. 122 del 2013 e della legge n. 147 del 2013.

Il fatto che tali misure fossero destinate a perpetuarsi nel tempo si evince dall'art. 1, comma 255, della legge n. 190 del 2014, che, fino al 2018, cristallizza l'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale ai valori del 31 dicembre 2013.

Il carattere strutturale delle misure e la conseguente violazione dell'autonomia negoziale non possono essere esclusi, sol perché, per la tornata 2013-2014, è stata salvaguardata la libertà di svolgere le procedure negoziali riguardanti la parte normativa (art. 1, comma 1, lettera c, del d.P.R. n. 122 del 2013).

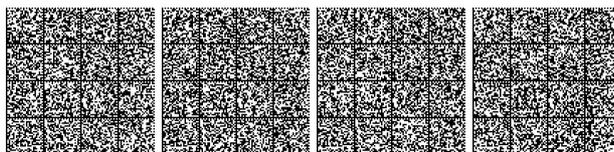
La contrattazione deve potersi esprimere nella sua pienezza su ogni aspetto riguardante la determinazione delle condizioni di lavoro, che attengono immancabilmente anche alla parte qualificante dei profili economici.

Non appaiono decisivi, per escludere il contrasto con l'art. 39, primo comma, Cost., i molteplici contratti enumerati dalla difesa dello Stato, che non attestano alcun superamento della sospensione delle procedure negoziali per la parte squisitamente economica del rapporto di lavoro e per gli aspetti più caratteristici di tale ambito.

L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe. In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del "blocco", si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost.

16.- La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del Considerato in diritto, e n. 34 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto).

Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza.



Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64ª sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862.

Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico).

Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995.

Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona.

17.- Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del Considerato in diritto). Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001), e «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (art. 40, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001).

In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001).

Il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si ispira, proprio per queste peculiari caratteristiche che ne garantiscono l'efficacia soggettiva generalizzata, ai doveri di solidarietà fondati sull'art. 2 Cost.

Tali elementi danno conto sia delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97 Cost.), in un quadro di tutele che si è visto essere presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, sia delle disarmonie e delle criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre.

Se i periodi di sospensione delle procedure “negoziali e contrattuali” non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti ad libitum.

Su tale linea converge anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sottolineato l'esigenza di «un “giusto equilibrio” tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo» e ha salvaguardato le misure adottate dal legislatore portoghese - in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici - sulla scorta dell'elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 e seguenti del Considerato in diritto).



Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinata, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.).

Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile.

Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza.

18.- Rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato.

Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata.

PER QUESTI MOTIVI

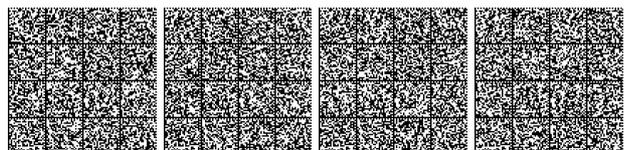
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera c), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 452, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento all'art. 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, e dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, e dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013 e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, sollevate, in riferimento agli artt. 35, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;



4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, e 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio, degli effetti economici delle progressioni di carriera, dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti accessori, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013 e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, promosse, in riferimento all'art. 35, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 39, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio, degli effetti economici delle progressioni di carriera, dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti accessori, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

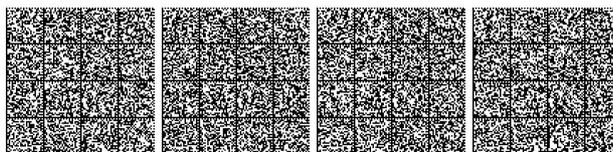
F.to: Gabriella Paola MELATTI



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2015

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, depositata il 27 novembre 2013 (n. 76 del Registro ordinanze 2014); rilevato che, in tale giudizio, sono intervenute, con atto d'intervento depositato il 6 giugno 2014, la Federazione GILDA-UNAMS e, con atto d'intervento depositato il 10 giugno 2014, la Confederazione indipendente sindacati europei (CSE) e la Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della Pubblica amministrazione (CONFEDIR); che i soggetti sopra indicati non sono stati parti nel giudizio *a quo*; che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, si vedano le ordinanze allegate alle sentenze n. 37 del 2015, n. 162 del 2014, n. 231 del 2013, n. 272 del 2012 e n. 349 del 2007) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale); che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi, che siano portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*; che, nel giudizio da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale oggi in discussione, GILDA-UNAMS e CONFEDIR non rivestono la posizione di terzo, legittimato a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte; che, infatti, GILDA-UNAMS e CONFEDIR sarebbero soltanto investite dagli effetti riflessi della pronuncia di questa Corte, al pari degli altri soggetti sindacali che si trovino in posizione analoga a quella degli organismi (Federazione lavoratori pubblici-FLP e Federazione italiana lavoratori pubblici-FIALP), che hanno promosso il giudizio *a quo*; che, inoltre, si tratta di soggetti sindacali che mancano di qualsiasi collegamento con il rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, concernente la stipulazione dei contratti applicati al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e del comparto ministeri e al personale degli enti pubblici non economici; che, difatti, GILDA-UNAMS allega di essere organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa del diverso comparto della scuola e CONFEDIR non ha dimostrato di aver partecipato alle stesse procedure negoziali che hanno coinvolto i sindacati ricorrenti nel giudizio principale (FLP e FIALP), avendo documentato di avere sottoscritto il contratto collettivo nazionale del personale dirigente per i diversi comparti delle Regioni e delle autonomie locali (area II) e del servizio sanitario nazionale; che deve ritenersi, per contro, ammissibile l'intervento di CSE, organizzazione sindacale intercategoriale senza fini di lucro, alla quale aderiscono FLP e FIALP, parti ricorrenti nel giudizio principale; che l'interveniente CSE ha sottoscritto, unitamente a FLP, sindacato ricorrente nel giudizio principale, il contratto nazionale di lavoro relativo al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri per il quadriennio 2006-2009 (biennio economico 2006-2007) e il contratto collettivo relativo al medesimo comparto per il biennio economico 2008-2009; che, pertanto, CSE, in quanto organizzazione rappresentativa, ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e firmataria della contrattazione rilevante nel giudizio *a quo*, vanta un interesse qualificato, che si differenzia rispetto all'interesse generale della più vasta platea delle organizzazioni sindacali; che si configura, nella specie, un interesse direttamente connesso con la posizione soggettiva dedotta in giudizio da FLP, in considerazione dell'unitarietà della situazione sostanziale dei sindacati ammessi alla medesima procedura di contrattazione collettiva e firmatari del medesimo contratto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati da GILDA-UNAMS e CONFEDIR (Confederazione autonoma dei dirigenti, quadri e direttivi della Pubblica amministrazione) nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al numero 76 del Registro ordinanze 2014; 2) dichiara ammissibile, nel presente giudizio di costituzionalità, l'intervento di CSE (Confederazione indipendente sindacati europei).

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T_150178

N. 179

Sentenza 7 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contributo straordinario della Regione Marche alla società aeroportuale Aerdorica spa per la definizione di adempimenti fiscali pregressi.

- Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 “Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014”), art. 1, comma 2.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 “Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 novembre 2014, depositato in cancelleria il 13 novembre 2014 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;



uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 novembre 2014 e depositato il 13 novembre 2014, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014"), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957 (TFUE).

Il citato art. 1, comma 2, della legge regionale n. 22 del 2014 dispone che «Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: "42701 - per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale - 2.113.929,51", è inserita la voce: "42703 - contributo straordinario alla società Aerdorica spa per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi - 1.100.000,00"».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il predetto finanziamento costituirebbe un aiuto di Stato ed, in quanto tale, andrebbe notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della sua compatibilità con il TFUE. Pertanto l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 22 del 2014 violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Il ricorrente ricorda che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del TFUE consisterebbero in agevolazioni di natura pubblica, volte a favorire in qualsiasi forma imprese o produzioni e, come tali, idonee a falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri. La Corte costituzionale avrebbe precisato che la nozione di aiuto di Stato sarebbe di natura complessa e che l'ordinamento comunitario riserverebbe alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

A tal fine l'art. 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale». In sede nazionale, l'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) stabilisce che «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

Alla luce delle richiamate disposizioni, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbero evidenti i vizi che inficiano la norma censurata. Infatti, la Regione Marche, con l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 22 del 2014 avrebbe adottato un atto definitivo di concessione di un contributo superiore alla soglia cosiddetta "de minimis", ad una società aeroportuale, senza aver preventivamente sottoposto alla Commissione europea il progetto, le modalità ed il contenuto dell'erogazione stessa. Né per altro verso il beneficio parrebbe condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione. Il ricorrente afferma che la Corte costituzionale avrebbe già dichiarato nella sentenza n. 299 del 2013 l'illegittimità costituzionale di un'analogha disposizione legislativa della Regione Abruzzo, con la quale sarebbe stato disposto un identico finanziamento a favore della società avente la gestione dell'aeroporto d'Abruzzo.

2.- Con atto depositato il 16 dicembre 2014 si è costituita in giudizio la Regione Marche, che chiede l'inammissibilità ovvero l'infondatezza nel merito della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 22 del 2014 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

La Regione Marche sostiene che la questione sarebbe innanzitutto manifestamente inammissibile per l'assoluta genericità della prospettazione della censura.



A giudizio della resistente, nel ricorso non sarebbero stati allegati quegli elementi necessari - secondo la giurisprudenza costituzionale - al giudice nazionale per valutare se lo stanziamento predisposto dalla norma regionale impugnata integri un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, per il quale sarebbe operante l'obbligo di notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Verrebbe solamente specificato che l'ammontare sarebbe superiore alla soglia cosiddetta "de minimis". In tal senso si richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 18 del 2013 e n. 185 del 2011), in linea con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea (si cita, *ex multis*, la sentenza 10 giugno 2010, in causa C-140/09).

Nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe infondata, in quanto la previsione contenuta nella disposizione regionale impugnata non sarebbe idonea a falsare, né a minacciare di falsare la concorrenza. A giudizio della resistente, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 stanzierebbe risorse al solo scopo di ripianare debiti fiscali contratti dalla società Aerdorica. La decisione della Commissione europea del 13 maggio 2009, relativa all'aiuto n. 12 del 2009, annovererebbe l'aeroporto di Falconara Marittima nella categoria "piccoli aeroporti regionali" - secondo la classificazione di cui alla comunicazione della Commissione n. 2005/312/01 (Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali) - i quali non farebbero concorrenza agli altri aeroporti. A sostegno di quanto detto, la resistente richiama altresì la decisione della Commissione europea dell'8 aprile 2009, relativa all'aiuto n. 45 del 2009 (Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale toscano). Inoltre, l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 disporrebbe uno stanziamento di risorse pubbliche a favore di una società composta al 93 per cento da enti pubblici (per l'82,72 per cento dalla Regione), che svolgerebbe un servizio di interesse economico generale. Quest'ultima nozione sarebbe ampia ed elastica, nonché rimessa alla discrezionalità degli Stati membri per espresso riconoscimento della Commissione.

Gli adempimenti fiscali pregressi oggetto dello stanziamento afferirebbero ai costi da sostenere per esercitare il citato servizio di interesse economico generale.

Ne conseguirebbe che, secondo la Regione Marche, il precedente costituito dalla sentenza n. 299 del 2013, citata nel ricorso, non sarebbe sovrapponibile al caso di specie, perché lo stanziamento di risorse disposto a favore della Aerdorica spa non sarebbe volto a finanziare interventi di valorizzazione dell'aeroporto, come nel caso dell'aeroporto di Pescara. La fattispecie di cui all'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 ricadrebbe dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, secondo il quale «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione». Tale deroga sarebbe stata interpretata dalla Corte di giustizia (si cita la sentenza 24 luglio 2003, in causa C-280/00) e dalla Commissione europea (si cita la decisione del 28 novembre 2005, n. 2005/842/CE, riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale) nel senso di ritenere che affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino ed assolvano i loro compiti, può rendersi necessario che lo Stato fornisca un sostegno finanziario destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico. In simili casi, nel rispetto dei presupposti indicati agli artt. 4 e 5 della citata decisione della Commissione europea, tale sostegno finanziario non sarebbe sottoposto alla disciplina degli aiuti di Stato e di conseguenza non sussisterebbe l'obbligo di notifica alla Commissione. Il caso di specie rientrerebbe proprio nell'ambito di tale deroga, in quanto l'art. 1 (*recte*: 2), comma 1, lettera *d*), della menzionata decisione del 2005 prevede[va] che essa si applichi alle «compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse a aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 1.000.000 passeggeri per gli aeroporti e a 300.000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio d'interesse economico generale». A sostegno di questa argomentazione la Regione resistente richiama anche quanto affermato nella proposta di legge n. 440, approvata con la legge reg. Marche n. 22 del 2014, in ordine alla situazione di equilibrio rispetto alle spese correnti, cui sarebbe pervenuta la società Aerdorica e circa la contestuale impossibilità della società a far fronte al debito relativo alle ritenute d'acconto sugli stipendi dei dipendenti e sui compensi dei collaboratori, da ripianare entro il 19 settembre in uno con la presentazione della dichiarazione annuale. La resistente conclude sul punto che se non fosse disposto lo stanziamento di euro 1.100.000,00 per coprire tale debito con l'erario, la situazione di precario equilibrio economico-finanziario, in cui versa la società Aerdorica potrebbe risultare del tutto compromessa e con essa l'esercizio del servizio di interesse economico generale erogato. Verrebbe allora integrata la previsione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, ai fini dell'esclusione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.



3.- In data 16 giugno 2015 la Regione Marche ha depositato una memoria, con la quale ribadisce la richiesta che il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 sia dichiarato inammissibile ovvero infondato. A sostegno delle ragioni già precedentemente esposte afferma che in base alla relazione sulle procedure di revisione consegnata dalla Mazars spa all'Aerdorica il 31 dicembre 2014 l'ammontare dei debiti fiscali e dei relativi interessi, legati all'esercizio dei servizi aeroportuali, sarebbe corrispondente all'importo stanziato con la disposizione impugnata. Inoltre la riconducibilità del servizio aeroportuale alla categoria dei servizi di interesse economico generale troverebbe riscontro nell'art. 3 (*recte*: art. 1, comma 3) della legge della Regione Marche 17 marzo 2009, n. 6 (Attività della società di gestione dell'aeroporto delle Marche - Legge regionale 24 marzo 1986, n. 6), nonché dall'art. 1 della convenzione stipulata, in attuazione dell'art. 4 (*recte*: art. 1, comma 4) della legge reg. Marche n. 6 del 2009, tra la Regione Marche e la società Aerdorica in data 19 gennaio 2010, e dall'elenco delle attività che rientrerebbero nell'ambito della gestione aeroportuale affidata alla citata società. Dunque, la fattispecie oggetto della norma censurata ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE. Peraltro la decisione della Commissione europea 20 dicembre 2011, n. 2012/21/UE, che ha abrogato e sostituito la decisione n. 2005/842/CE, ridefinirebbe i requisiti necessari - oggetto e durata dell'obbligo di servizio pubblico, indicazione dell'impresa e del territorio, regolamentazione del sistema di compensazione - affinché le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico ad imprese incaricate di servizi di interesse economico generale siano esentate dall'obbligo di notifica alla Commissione europea. Tali requisiti sarebbero pienamente soddisfatti dalla convenzione stipulata tra la Regione Marche e la società Aerdorica, sebbene tale atto sia antecedente alla citata decisione. Inoltre a quest'ultima farebbero espresso riferimento anche le delibere di Giunta regionale, con le quali sarebbero state determinate e liquidate a favore di Aerdorica spa le compensazioni dei costi discendenti dall'attività di gestione dell'aeroporto per il 2014.

4.- Con memoria depositata in data 16 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri insiste per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014, poiché disporrebbe un intervento mediante risorse pubbliche a favore di una società che opera come qualsiasi soggetto privato, pur se sostanzialmente partecipata dalla Regione. Il ricorrente ricorda che nella giurisprudenza della Corte di giustizia (cita la sentenza 16 maggio 2002, in causa C-482/89) sarebbe stato più volte affermato il principio dell'investitore privato, in base al quale nei confronti delle imprese pubbliche - categoria alla quale apparterebbe anche l'Aerdorica spa - la condotta imprenditoriale dello Stato dovrebbe uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, secondo logiche di profitto. Il citato principio non sarebbe rispettato dall'impugnata disposizione della legge reg. Marche n. 22 del 2014.

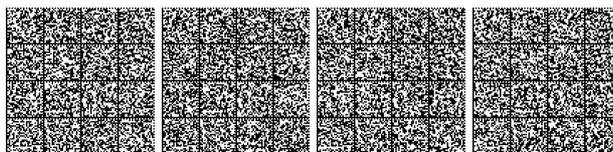
Anche la Commissione europea nel memo del 1° ottobre 2014 avrebbe precisato che il principio di parità di condizioni tra aeroporti e compagnie aeree all'interno dell'Unione avrebbe fondamentale importanza ai fini della competitività e della crescita dei relativi settori unionali, mentre in linea di principio gli aiuti al funzionamento produrrebbero un effetto estremamente distorsivo ed andrebbero autorizzati solo in circostanze eccezionali. Inoltre la natura di scalo internazionale dell'aeroporto di Falconara Marittima renderebbe la misura *de qua* per se stessa idonea ad incidere sugli scambi degli Stati membri, costituendo una minaccia per la concorrenza. Infine nel caso in esame la sovvenzione non sarebbe destinata ad assolvere alcun servizio di interesse economico generale - contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Marche - bensì a coprire semplicemente gli adempimenti fiscali pregressi della società Aerdorica.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014"), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957 (TFUE).

Il citato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 dispone che «Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: "42701 - per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale - 2.113.929,51", è inserita la voce: "42703 - contributo straordinario alla società Aerdorica spa per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi - 1.100.000,00"».

1.1.- Il ricorrente ritiene che il predetto finanziamento costituirebbe un aiuto di Stato non previamente notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato interno. Pertanto, esso contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica volte a favorire in qualsiasi forma imprese o produzioni e, quindi, idonee a falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri. Rammenta, inoltre, che l'ordinamento comunitario riserverebbe alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 avrebbe previsto, con atto definitivo di concessione, un contributo superiore alla soglia cosiddetta "de minimis" per una società aeroportuale senza preventiva notifica alla Commissione europea del progetto, per la valutazione delle modalità e del contenuto dell'erogazione stessa. Né, secondo il ricorrente, per altro verso, il beneficio parrebbe condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione. Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 299 del 2013 di questa Corte che avrebbe già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'analogha previsione legislativa della Regione Abruzzo, con la quale si sarebbe disposto un identico finanziamento a favore della società avente la gestione dell'aeroporto d'Abruzzo.

1.2.- La Regione Marche si è costituita in giudizio, sostenendo che la questione di legittimità costituzionale proposta sarebbe inammissibile o, comunque, infondata.

Secondo la resistente la questione sarebbe, innanzitutto, manifestamente inammissibile per l'assoluta genericità della prospettazione della censura, in quanto il ricorrente non avrebbe allegato quegli elementi necessari al giudice nazionale - secondo la giurisprudenza costituzionale - per valutare se lo stanziamento predisposto dalla norma regionale impugnata integri un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, per il quale sarebbe operante l'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE. Infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe solo limitato ad affermare il superamento della soglia cosiddetta "de minimis".

Nel merito, secondo la Regione Marche, la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata, in quanto la previsione contenuta nella disposizione regionale impugnata non sarebbe idonea a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza. A giudizio della resistente, tale disposizione stanzierebbe risorse al solo scopo di ripianare debiti contratti dalla società Aerdorica, gestore dell'aeroporto di Falconara Marittima. La decisione della Commissione europea del 13 maggio 2009, relativa all'aiuto n. 12 del 2009 (Finanziamento pubblico di investimenti in infrastrutture nell'aeroporto di Falconara), annovererebbe tale aeroporto nella categoria dei "piccoli aeroporti regionali" - secondo la classificazione di cui alla comunicazione della Commissione n. 2005/312/01 (Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali) - i quali non farebbero concorrenza agli altri aeroporti. A sostegno di quanto detto, la resistente richiama altresì la decisione della Commissione europea dell'8 aprile 2009, relativa all'aiuto n. 45 del 2009 (Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale toscano). Inoltre, l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 disporrebbe uno stanziamento di risorse pubbliche a favore di una società composta al 93 per cento da enti pubblici (per l'82,72 per cento dalla Regione), che svolgerebbe un servizio di interesse economico generale.

Quest'ultima nozione sarebbe ampia ed elastica e dovrebbe ritenersi rimessa alla discrezionalità degli Stati membri per espresso riconoscimento della Commissione.

Quindi, sostiene la Regione Marche, gli adempimenti fiscali pregressi oggetto dello stanziamento afferirebbero ai costi da sostenere per esercitare tale servizio di interesse economico generale.

Ad avviso della Regione, ne conseguirebbe che il precedente costituito dalla sentenza n. 299 del 2013, citata nel ricorso, non sarebbe sovrapponibile al caso di specie, perché lo stanziamento di risorse disposto a favore della Aerdorica spa non sarebbe volto a finanziare interventi di valorizzazione dell'aeroporto, come nel caso dell'aeroporto di Pescara. La presente fattispecie ricadrebbe, invece, nell'ambito di applicazione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, secondo il quale «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento [...] della specifica missione loro affidata [...]». Tale deroga sarebbe stata interpretata dalla Corte di giustizia (si cita la sentenza 24 luglio 2003, nella causa C-280/00) e dalla Commissione europea (si cita la decisione del 28 novembre 2005, n. 2005/842/CE, riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale) nel senso di ritenere che, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino ed assolvano i loro compiti, può rendersi necessario che lo Stato fornisca un sostegno finanziario destinato a coprire interamente, od in parte, i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico. In simili casi, nel rispetto dei presupposti indicati dagli artt. 4 e 5 della citata decisione della Commissione europea, tale sostegno finanziario non sarebbe sottoposto alla disciplina degli aiuti di Stato e, di conseguenza, non sussisterebbe l'obbligo di notifica alla Commissione.



Il caso di specie rientrerebbe proprio nell'ambito di tale deroga in quanto l'art. 1 (*recte*: 2), comma 1, lettera *d*), della menzionata decisione della Commissione europea prevede che essa si applichi alle «compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse a aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 1.000.000 passeggeri per gli aeroporti e a 300.000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio d'interesse economico generale».

A sostegno di questa argomentazione la Regione resistente richiama anche quanto affermato nella proposta di legge n. 440, approvata con la legge reg. Marche n. 22 del 2014, nella parte in cui evidenzia l'impossibilità della società di far fronte al debito relativo alle ritenute d'acconto sugli stipendi dei dipendenti e sui compensi dei collaboratori, da ripianare entro il 19 settembre in uno con la presentazione della dichiarazione annuale.

La resistente conclude sul punto che, se non fosse disposto lo stanziamento di euro 1.100.000,00 per coprire tale debito con l'erario, la situazione di precario equilibrio economico-finanziario in cui versa la società Aerdorica potrebbe risultare del tutto compromessa e con essa l'esercizio del servizio di interesse economico generale erogato. Verrebbe, allora, integrata la previsione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, ai fini dell'esclusione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

2.- Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per la mancata allegazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, degli elementi probatori circa la natura di aiuto di Stato del contributo assegnato alla società aeroportuale. Oggetto del presente giudizio è il rispetto da parte della Regione Marche del procedimento previsto dalle norme europee e nazionali per la notifica degli aiuti di Stato, mentre ogni valutazione circa la compatibilità dell'agevolazione con la normativa europea spetta alla Commissione, dovendosi in questa sede delibare soltanto la sussistenza dell'astratta configurabilità di una fattispecie di aiuto. Sotto tale profilo, la prospettazione del ricorrente è chiara e non implausibile nell'individuare i potenziali elementi di detta fattispecie.

3.- Ai fini della decisione del merito, è opportuno poi effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 del TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Le norme principali che regolano la competenza della Commissione ed il procedimento per realizzare il sindacato sulla compatibilità degli aiuti di Stato e la relativa autorizzazione sono articolate nel modo seguente.

L'art. 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 3 del regolamento (UE) 18 dicembre 2013, n. 1407/2013 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sugli aiuti «de minimis») - che ha sostituito il regolamento della Commissione europea 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis») - dispone: «1. Le misure di aiuto che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento sono considerate misure che non rispettano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e pertanto sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3 del trattato. 2. L'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro ad un'impresa unica non può superare 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. [...]».

3.1.- I requisiti costitutivi di detta nozione di aiuto di Stato, individuati dalla richiamata legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere pertanto così sintetizzati: *a*) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; *b*) idoneità di tale intervento a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, in causa C-169/08), incidendo



sugli scambi tra Stati membri; c) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013.

Gli interventi che presentano queste caratteristiche sono qualificabili aiuti di Stato indipendentemente dalla forma giuridica, che può assumere sembianze diverse quali, ad esempio, sovvenzioni e contributi a vario titolo, prestiti a tasso agevolato, garanzie contro un corrispettivo non di mercato, vendita di beni, locazione di immobili, acquisizione di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato.

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa ed afferisce ad una serie ampia di transazioni economiche, le quali hanno quale comune denominatore l'idoneità ad alterare la concorrenza nell'ambito del mercato europeo.

L'ordinamento europeo riserva alla competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto delle norme e delle procedure previste dal Trattato e dalla legislazione comunitaria.

Per questo motivo è stato affermato che «Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea.

4.- Alla luce delle esposte premesse, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 del TFUE è fondata.

Non v'è dubbio che il profilo soggettivo dell'ente erogatore e l'elemento quantitativo del contributo siano delineati con chiarezza dalla norma.

Quanto all'elemento soggettivo, è sufficiente rilevare che, ai fini della presente decisione, la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato, attraverso il contributo in esame, risorse pubbliche ad un operatore economico che svolge la propria attività nel mercato del trasporto aereo.

Per quel che concerne l'ammontare del contributo attribuito alla società Aerdorica, esso risulta significativamente superiore al limite (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari), entro il quale l'intervento può essere qualificato "de minimis" e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Anche sotto il profilo oggettivo è inequivocabile che il contributo straordinario dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 rientri tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato.

L'obiettivo configurazione della fattispecie è sufficiente a confutare le argomentazioni della Regione in merito alle peculiarità del contributo, che lo collocherebbero al di fuori del perimetro concettuale degli aiuti di Stato: catalogazione dell'aeroporto di Falconara tra i piccoli aeroporti regionali; svolgimento da parte della società aeroportuale di un servizio di interesse economico generale; compensazioni di obblighi di servizio pubblico; natura imprenditoriale del rimborso degli oneri fiscali evasi dalla società stessa.

Le tesi regionali, in verità, avrebbero dovuto essere esposte - prima dell'adozione della norma impugnata - alla Commissione europea a sostegno della compatibilità dell'intervento a favore della società aeroportuale con la disciplina degli aiuti di Stato.

Infatti, se l'art. 107, paragrafo 1, del TFUE prevede il principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, la normativa europea consente alcune deroghe contenute nel citato art. 107, paragrafi 2 e 3, e negli artt. 93 e 106, paragrafo 2, del TFUE, la cui applicabilità la Regione avrebbe potuto invocare nella sede opportuna.

Al contrario, nel descritto contesto normativo e giurisprudenziale, la verifica spettante a questa Corte riguarda solo la riconducibilità formale della fattispecie contestata agli interventi, per i quali sussiste l'obbligo di notificazione alla Commissione europea. Tale qualificazione è propedeutica al giudizio sulla correttezza del procedimento legislativo seguito dalla Regione Marche il quale, per quanto precedentemente rilevato, contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Detto contributo è, infatti, potenzialmente idoneo a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vede incrementata la propria competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il rimborso di oneri derivanti dalla mancata definizione di adempimenti fiscali pregressi in una misura ben superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento (UE) n. 1407/2013, sui cosiddetti aiuti "de minimis".

Per questi motivi, la Regione Marche rientra certamente tra i soggetti onerati - ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 - della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione



di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Quanto all'eccezione dalla stessa sollevata circa il mancato assolvimento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dell'onere della prova in ordine alla turbativa della concorrenza in materia aeroportuale, è di tutta evidenza che, nel caso di specie, non spetta né allo Stato dimostrare l'incidenza dell'agevolazione sul mercato interno, né alla Corte procedere al suo accertamento, essendo sufficiente - ai fini del presente giudizio - che la fattispecie sia configurata in astratto come aiuto di Stato, secondo i canoni precedentemente specificati, e che la Regione conferente non abbia rispettato gli adempimenti e le procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013).

5.- In definitiva, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014, nell'attribuire un finanziamento a favore della società Aerdoria di euro 1.100.000,00 senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150179

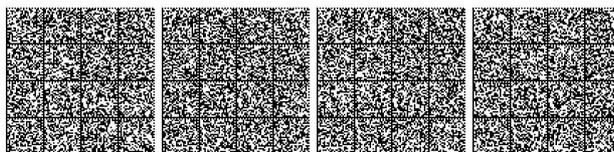
N. 180

Sentenza 7 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Differimento dell'entrata in vigore dell'obbligo, previsto dalla legislazione statale, di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati - Assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale).

- Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

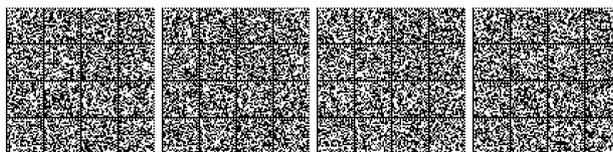
1.- Con ricorso, spedito per la notifica il 17 ottobre 2014, ricevuto il 21 ottobre e depositato il successivo 27 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *l*) ed *s*), della Costituzione.

2.- In primo luogo il ricorrente impugna l'art. 42, commi 4 e 5, della citata legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui stabilisce che «[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trattamento parziale degli stessi» (comma 4), precisando che «[l]e disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 luglio 2015» (comma 5).

Tali disposizioni, procrastinando al 31 luglio 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento nella medesima discarica, sino a tale data, di rifiuti urbani che hanno subito un trattamento parziale, senza specificare in cosa debba consistere tale trattamento, si porrebbero in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti). Il ricorrente ricorda che il predetto art. 7 vieta espressamente il conferimento in discarica dei rifiuti non trattati, eccetto quelli per i quali sia dimostrato che il trattamento non è necessario. Il successivo art. 17, comma 1, prevede che «[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere [...] i rifiuti per cui sono state autorizzate» fino al 31 dicembre 2008, termine così prorogato dall'art. 1, comma 184, lettera *c*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

Tali disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto sia con quanto stabilito dal legislatore comunitario nella direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE (Direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti), sia con i principi generali in tema di discariche elaborati dalla Corte di giustizia in numerose pronunce (di recente, sentenza 15 ottobre 2014 nella causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana), principi che non potrebbero essere derogati dalla Regione in considerazione del vincolo derivante dall'art. 117, primo comma, Cost.

Da ciò il ricorrente desume che l'art. 42, commi 4 e 5, della legge regionale n. 26 del 2014 violi sia l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela



dell'ambiente e dell'ecosistema» cui la costante giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina della gestione dei rifiuti, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in tema di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 51, comma 4, della medesima legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.), prevede la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni, le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, stabilendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

La citata disposizione violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, non essendo possibile ricondurre l'attribuzione delle funzioni in questione né all'istituto della reggenza, né a quello dell'assegnazione di mansioni superiori, si porrebbe in contrasto con la normativa vigente in tema di pubblico impiego, in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro.

4.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

5.- All'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nel chiedere l'accoglimento delle censure promosse con l'atto introduttivo.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione.

2.- L'art. 42, commi 4 e 5, della citata legge regionale n. 26 del 2014 è impugnato in quanto, rinviando al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che abbiano subito un trattamento parziale, senza che sia specificato in cosa debba consistere tale trattamento, si porrebbe anzitutto in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» cui deve essere ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti.

Le medesime disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto sia con i principi dettati dalla direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE (Direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti), sia con le indicazioni fornite a tal proposito dalla Corte di giustizia.

2.1.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «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. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015).

Nella specie, il d.lgs. n. 36 del 2003 ha provveduto a recepire la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci», obiettivo già individuato dall'art. 2 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che espressamente dispo-



neva: «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente» (comma 2).

In tale decreto, oltre a stabilirsi, in linea con la citata direttiva, che «i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento» (art. 7), intendendosi per «trattamento» tutti «i processi fisici, termici, chimici, o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza» (art. 2, comma 1, lettera *h*), si è anche disposto che «[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti per cui sono state autorizzate» (art. 17, comma 1). Tale termine è stato prorogato, dapprima, al 31 dicembre 2006 dall'art. 11-*quaterdecies*, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), poi, al 31 dicembre 2008 dall'art. 1, comma 184, lettera *c*) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), infine al 31 dicembre 2009 dall'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente).

L'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014 consente, ora e fino al 31 luglio 2015, «[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata», lo smaltimento, presso le discariche in precedenza autorizzate e in esercizio, dei rifiuti solidi urbani non pericolosi, «previo trattamento parziale degli stessi», senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale.

Tale articolo, consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina *ad hoc* a distanza di quasi cinque anni dalla scadenza del termine e dopo circa undici anni dall'originaria previsione del relativo adeguamento. In tal modo, si invade la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e si riduce il livello di tutela garantito dallo Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.2.- È assorbita la censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

3.- Il ricorrente censura inoltre l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.), prevede la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni, le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, disponendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

Tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro, come quelle oggetto della predetta disposizione impugnata.

3.1.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La norma regionale impugnata ha inserito il comma 9-*bis* all'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010. L'art. 2 della predetta legge regionale è così rubricato: «Adeguamento delle disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali».

Il citato art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), modificato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), detta norme in tema di conferimento di «incarichi di funzioni dirigenziali» con riguardo alle amministrazioni statali. Poiché l'art. 27 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che «Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare [...] adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità», con l'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010 la Regione Basilicata ha provveduto a realizzare tale adeguamento.



Tuttavia, il comma 9-bis introdotto al citato art. 2 con la norma regionale ora impugnata (l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014) interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, risultano difficilmente riconducibili alle fattispecie delineate dal d.lgs. n. 165 del 2001. Esse, infatti, non configurano un'ipotesi di legittimo conferimento di mansioni superiori (di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001), in quanto, oltre a non soddisfare i requisiti prescritti dal citato decreto legislativo (e dal relativo contratto collettivo), delineano il conferimento di funzioni corrispondenti ad una diversa "carriera" (quella dirigenziale, appunto), piuttosto che di mansioni superiori, sanzionato dall'art. 52, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001. Né si può ravvisare la fattispecie della reggenza, poiché quest'ultima ricorre solo in caso di vacanza di posto in organico, di temporaneità e straordinarietà, con la conseguenza che non si producono gli effetti retributivi propri del riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori. Nella specie, infatti, la norma regionale dispone che la temporaneità dell'incarico potrebbe espandersi fino a due anni e riconosce ai soggetti investiti del medesimo incarico sulla base di apposite procedure selettive il trattamento retributivo accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della «interventiva privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)» (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).

Con riguardo, poi, specificamente, all'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che essa «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa» delineando un «mutamento provvisorio di mansioni». Pertanto, «la relativa disciplina rientra [...] nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile, [...] di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014).

Sulla base delle richiamate indicazioni, risulta dunque evidente che l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Al di là della verifica della scarsa coerenza della disciplina dettata dalla norma regionale impugnata con la corrispondente disciplina di fonte statale e negoziale, la norma in questione regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale): sentenza n. 37 del 2015, e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

3.2.- La censura di violazione dell'art. 97 Cost., peraltro priva di qualsiasi tipo di argomentazione a sostegno, deve ritenersi assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016);



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 4, della citata legge regionale n. 26 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150180

N. 181

Sentenza 23 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 - Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche.

- Legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015); legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), artt. 1 e 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, nel giudizio



di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013 con ordinanza del 10 novembre 2014, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;
udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 novembre 2014, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2014, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), limitatamente alle variazioni apportate in entrata mediante l'istituzione del capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 59350 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 ed in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) dell'importo di euro 447.693.392,78 e del capitolo 156981 (UPB DB20151) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

La sezione di controllo rimettente riferisce che, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2013 della Regione Piemonte, dal conto del bilancio emergerebbe un disavanzo di amministrazione pari ad euro 364.983.307,72 risultante dal saldo algebrico tra fondo cassa (+598.037.823,71), residui attivi (+3.328.145.970,67) e residui passivi (-4.291.167.102,10). L'analisi effettuata dalla sezione avrebbe evidenziato che questo risultato deriverebbe anche dall'utilizzo, come fonti di finanziamento del pregresso disavanzo di amministrazione e di alcune nuove spese in materia sanitaria, delle risorse erogate dallo Stato in applicazione degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64. L'utilizzo in tal senso delle suddette risorse finanziarie sarebbe stato disposto dalle leggi reg. Piemonte n. 16 e n. 19 del 2013.

In particolare, nel corso del 2013, la Regione Piemonte avrebbe sottoscritto, in applicazione delle norme richiamate, quattro contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), ottenendo risorse finanziarie per un importo di euro 2.554.603.200,01, così destinate: a) euro 447.693.392,78, concessi per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari. L'importo sarebbe stato destinato a finanziare parzialmente il disavanzo risultante dal conto del bilancio 2012 (euro 1.150.257.926,03). La relativa variazione di bilancio sarebbe stata disposta in sede di assestamento con la legge regionale n. 16 del 2013, che avrebbe previsto in entrata il capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78, interamente riscosso, ed in uscita ha iscritto lo stesso importo quale disavanzo di amministrazione (capitolo 200/0 UPB DB09010); b) euro 803.724.000,00, concessi per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine degli enti del servizio sanitario nazionale, e destinati a finanziare il capitolo 156981, avente per oggetto «trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 35/2013», per allineamento con la situazione patrimoniale delle aziende sanitarie regionali (importo rilevato dalla sezione in sede di parificazione 2012 a rettifica, in incremento, del disavanzo 2012 di euro 1.150.257.926,03). Anche in questo caso la variazione di bilancio sarebbe stata disposta in sede di assestamento di bilancio con la legge regionale n. 16 del 2013, che avrebbe previsto in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) ed in uscita il capitolo 156981 (UPB DB20151), entrambi con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 ed i relativi importi sarebbero stati interamente riscossi e pagati; c) euro 660.206.607,23, concessi per l'estinzione di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine diversi da quelli finanziari e sanitari, e destinati ad ulteriore parziale finanziamento del disavanzo risultante dal conto del bilancio 2012. La relativa variazione di bilancio sarebbe stata disposta dall'Allegato A) della legge regionale n. 19 del 2013, che in entrata avrebbe incrementato il capitolo 59300 (UPB DB902) di euro 660.206.607,23, interamente riscossi, ed in uscita avrebbe incrementato di pari importo il disavanzo di



amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010); *d*) euro 642.979.200,00, concessi per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine degli enti del servizio sanitario regionale. L'importo (emerso successivamente alla parificazione del rendiconto 2012) sarebbe stato destinato a ripianare le perdite derivanti dai cosiddetti "ammortamenti non sterilizzati delle aziende sanitarie" e la relativa variazione di bilancio sarebbe stata disposta dall'Allegato C) della legge n. 19 del 2013, che avrebbe incrementato in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) di euro 642.979.200,00, interamente riscossi, ed in uscita avrebbe istituito il capitolo 156985 (UPB DB20151) avente per oggetto «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013 e dell'art. 13, comma 6, del d.l. 102/2013», con uno stanziamento di euro 642.979.200,00 interamente pagato.

La somma delle variazioni sopra descritte, pari ad euro 2.554.603.200,01, corrisponderebbe al totale dei quattro contratti stipulati con il MEF.

La sezione rimettente dubita della legittimità costituzionale delle suddette variazioni di bilancio e correlativamente delle leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, che le hanno disposte.

Preliminarmente la sezione di controllo rimettente richiama la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 213 del 2008, n. 244 del 1995, n. 142 del 1968, n. 121 del 1966, n. 165 del 1963) che riconosce alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto.

La sezione di controllo rimettente ritiene inoltre di essere legittimata ad adire la Corte costituzionale non solo con riferimento all'art. 81 Cost., ma anche con riferimento a tutte le norme costituzionali in materia di finanza pubblica, compreso l'art. 119, sesto comma, Cost., a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha introdotto la nuova formulazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., e dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha inserito ulteriori norme in materia di finanza pubblica ed in particolare il nuovo art. 97, primo comma, Cost., come interpretate ed applicate nella recente giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 188 del 2014).

Sotto il profilo della rilevanza, la sezione rimettente ritiene necessario precisare l'oggetto del giudizio di parifica, riportando testualmente l'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, al quale rinvia l'art. 1, comma 5, 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, che prevede la parificazione per le Regioni a statuto ordinario, nonché richiamando quanto precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale in sede di parificazione «la decisione da assumere non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria» (sentenza n. 244 del 1995). Nel caso di specie la decisione di parifica sarebbe pregiudizialmente condizionata dal giudizio circa il corretto impiego delle anticipazioni, del conseguente riverbero sul risultato di amministrazione e delle sue componenti analitiche da parificare. In applicazione delle censurate leggi regionali la sezione di controllo dovrebbe parificare il rendiconto della Regione Piemonte in pregiudizio delle finalità di esatta determinazione del risultato di amministrazione e di accertamento dell'equilibrio di bilancio, per le quali le sono state attribuite le relative funzioni.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., nel testo antecedente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e all'art. 119, sesto comma, Cost., la sezione rimettente precisa che le censure sono limitate alle variazioni apportate dalla legge regionale n. 16 del 2013 in entrata mediante l'istituzione del capitolo 59300 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 447.693.392,78 e del capitolo 59350 (UPB DB902) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00 ed in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) dell'importo di euro 447.693.392,78 e del capitolo 156981 (UPB DB20151) con uno stanziamento di euro 803.724.000,00. I dubbi relativi alla legge regionale n. 19 del 2013 riguardano gli artt. 1 e 2, che hanno approvato gli Allegati A) e C). In particolare l'Allegato A) ha incrementato di euro 660.206.607,23 in entrata il capitolo 59300 (UPB DB902) ed in uscita il disavanzo d'amministrazione 2012 da ripianare (capitolo 200/0 UPB DB09010); l'Allegato C) ha incrementato in entrata il capitolo 59350 (UPB DB902) di euro 642.979.200,00 ed in uscita ha istituito il capitolo 156985 (UPB DB20151) con uno stanziamento di pari importo. In entrambi i casi le poste in entrata sono state iscritte al Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie) e quelle in uscita al Titolo I (spese correnti).

La remittente ritiene che la natura delle risorse erogate dallo Stato, tramite il MEF, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, costituirebbero una mera anticipazione di cassa, definita dal legislatore «anticipazione di liquidità»,



che avverrebbe entro un plafond predeterminato dalla legge e la cui restituzione - in ciò consisterebbe la loro peculiarità - sarebbe prevista in un periodo non superiore a 30 anni. A tale conclusione giungerebbe, innanzitutto, sulla base dell'interpretazione letterale delle disposizioni. Difatti, l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2013 dispone che «Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari di cui all'articolo 3, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a causa di carenza di liquidità [...] chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013 l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti [...]».

Analogamente l'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge dispone che «Lo Stato è autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano [...] al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale [...]». Il comma 6 dell'art. 2 del d.l. n. 35 del 2013 prescrive che «Il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi, residui passivi in via prioritaria di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché nel limite di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, nella loro totalità [...]». Alla stregua delle riportate disposizioni, sarebbe evidente, secondo la sezione di controllo rimettente, che le somme servirebbero per pagare residui passivi, vale a dire spese già finanziate, non potendo allora le stesse costituire ulteriore finanziamento.

A giudizio della sezione rimettente la stessa conclusione sarebbe avvalorata anche dall'esame dei lavori preparatori della legge di conversione, i quali evidenzerebbero che l'intenzione del legislatore sarebbe stata di considerare l'erogazione delle risorse in questione quale mera anticipazione di cassa.

La natura di mera anticipazione di tali risorse sarebbe stata riconosciuta anche dalla sezione delle autonomie, la quale, in sede nomofilattica, ha precisato che l'anticipazione avrebbe dovuto essere sterilizzata nella parte di spesa correlata, in modo da limitarne gli effetti alla sola disponibilità di cassa necessaria per adempiere agli impegni non onorati (deliberazione n. 19 del 2014).

Le leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013 avrebbero finanziato delle spese non previste in bilancio con le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato in base agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, ampliando la capacità di spesa della Regione e, conseguentemente, avrebbero alterato l'equilibrio di bilancio. Inoltre, le censurate disposizioni, trasformando in un vero e proprio indebitamento l'anticipazione di liquidità, violerebbero il divieto di impiegare prestiti per spese diverse dagli investimenti di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

Quanto al tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, la sezione di controllo rimettente procede alla verifica se le risorse erogate dallo Stato, tramite il MEF, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, possano costituire una valida copertura delle spese finanziate, anche facendo ricorso «all'archetipo negoziale del mutuo».

A conferma che le spese in questione non potrebbero essere considerate spese di investimento, si osserva che le stesse leggi regionali hanno iscritto le poste in uscita al Titolo I, nel quale trovano allocazione le spese correnti. Per quanto riguarda il disavanzo di amministrazione accertato con il rendiconto dell'esercizio 2012, il Collegio rimettente rileva che la copertura del risultato d'amministrazione negativo non sarebbe compresa tra le operazioni che, in base all'art. 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), costituirebbero investimenti ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. A conferma che le spese in questione non sarebbero annoverabili tra quelle di investimento, la sezione di controllo richiama i dati del conto del patrimonio, dai quali non risulterebbe alcun incentivo dell'attivo patrimoniale che, ripercuotendosi nel tempo, giustificerebbe l'indebitamento in questione, i cui oneri sarebbero a carico delle generazioni future.

La sezione di controllo rimettente conclude che, ove si volessero qualificare le risorse erogate dallo Stato tramite il MEF ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 non come anticipazioni di cassa, ma come un vero e proprio mutuo, i dubbi di costituzionalità per violazione degli artt. 119, sesto comma, e 81 Cost. verrebbero ad investire le stesse disposizioni statali citate.

2 - Con atto di intervento depositato il 3 febbraio 2015 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte.

L'interveniente sostiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe non rilevante e manifestamente infondata.

In particolare a giudizio della Regione la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe non rilevante in quanto, riferendosi le leggi della cui costituzionalità si dubita ad un esercizio ormai concluso, la pronuncia eventualmente adottata sarebbe inidonea ad incidere sulla disciplina di una spesa già realizzata.

Nel merito la Regione Piemonte sostiene che non consterebbe l'avvenuta utilizzazione delle risorse disposte in base al d.l. n. 35 del 2013 per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31 dicembre 2012. Pari-



menti, rileva l'interveniente, non sarebbe strettamente necessitata - in forza dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal decreto-legge istitutivo delle risorse correttive degli squilibri degli enti territoriali e locali - la soluzione della costituzione di un fondo vincolato e destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta. Difatti, nessuna disposizione di rango legislativo prevederebbe la costituzione di un fondo di tale natura. Inoltre, la garanzia che parrebbe imporsi sul piano delle formalità di registrazione sarebbe correlata soltanto al carattere di inderogabile vincolatezza dei fondi trasferiti a finanziare i debiti e a fronteggiare i pagamenti retrostanti ciascun contratto di prestito. Un elemento indiretto per pervenire ad analoga conclusione sarebbe costituito dal rilievo secondo cui se va per definizione escluso che gli importi delle anticipazioni possano determinare effetti espansivi della spesa, la neutralità finanziaria ad esse corrispondente escluderebbe che i prestiti possano reagire sui saldi finanziari. Le modalità di contabilizzazione adottate dalla Regione non sembrerebbero, pertanto, contrastare con la disciplina dettata dal decreto-legge n. 35 del 2013, atteso che, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043 sembrerebbe coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota di interessi di competenza.

A giudizio della Regione Piemonte una violazione dei precetti costituzionali non sembrerebbe profilarsi per l'efficace espletamento dei controlli che sarebbe in grado di consentire il riequilibrio contabile laddove l'applicazione concreta dell'amministrazione si rivelasse non conforme a legge, trattandosi di applicazione di regole che di per sé non genererebbe nuove spese.

La Regione Piemonte conclude che la corretta contabilizzazione dei fondi che si considerano appare piuttosto collegata alla necessità che i controlli di riferimento abbiano ad oggetto l'adeguato impiego delle risorse, in sostanza, non idonee a generare nuove spese, bensì ad attuare una manovra di riduzione del debito in realtà rivelatasi non possibile a causa della consistenza forte dell'indebitamento.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, censura la legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) - la quale dispone variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa - e gli artt. 1 e 2 della legge 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015) - che apportano variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015, approvando gli Allegati A) e C) - in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente sostiene che, ai fini di una positiva decisione di parificazione del rendiconto regionale, deve fare applicazione delle disposizioni impugnate, della cui legittimità costituzionale dubita.

Per quel che riguarda la legge n. 16 del 2013, le disposizioni censurate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte in entrata al capitolo 59300 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» UPB DB902 - stanziamento pari ad euro 447.693.392,78 e al capitolo 59350 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» UPB DB902 - stanziamento di euro 803.724.000,00), ed in uscita al capitolo 200/0 («Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010 - stanziamento di euro 447.693.392,78 e al capitolo 156981 («Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» UPB DB20151 - stanziamento di euro 803.724.000,00).

Con riferimento alla legge n. 19 del 2013, le disposizioni impugnate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte in entrata dal capitolo 59300 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» UPB DB902 - stanziamento di euro 660.206.607,23) e dal capitolo 59350 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» UPB DB902 - stanziamento di euro 642.979.200,00) ed in uscita dal capitolo 200/0 («Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010 - stanziamento di euro 660.206.607,23 e dal capitolo 156985 («Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013» UPB DB20151 - stanziamento di euro 642.979.200,00).

Nel 2013 la Regione Piemonte avrebbe sottoscritto, in applicazione delle norme richiamate, quattro contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). La somma delle variazioni sopra descritte, pari ad euro 2.554.603.200,01, corrisponderebbe al totale dei quattro contratti stipulati con il MEF.



In definitiva, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle suddette variazioni di bilancio e, conseguentemente, delle leggi regionali n. 16 del 2013 e n. 19 del 2013 nella parte riferita alle evocate poste contabili.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente afferma che le variazioni di bilancio approvate dalle citate leggi regionali inciderebbero fortemente sull'equilibrio del bilancio, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri. L'applicazione delle suddette leggi regionali fisserebbe in modo non veritiero il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 nell'importo di euro 364.983.307,72 esposto nel rendiconto e nel relativo progetto di legge di approvazione. Ove le norme impugnate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese finanziate con le anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, sarebbero prive di copertura e, conseguentemente, il disavanzo d'amministrazione risulterebbe di euro 2.554.603.200,01, non essendo possibile ridurlo attraverso la contestata modalità di copertura.

Il rimettente ricorda che l'accertamento dell'equilibrio finanziario complessivo dell'ente richiede di verificare con esattezza il risultato di amministrazione. Tale funzione di riscontro del bilancio costituirebbe l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che, oltre ai controlli analitici in tema di riscossioni, pagamenti, debiti, crediti e situazione di cassa, è finalizzato, soprattutto, alla verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute, che ne hanno modificato la struttura, incidendo sia sul disavanzo d'amministrazione - che, in quanto tale, deve essere successivamente ripianato - sia sugli equilibri dei bilanci futuri.

Secondo la Corte dei conti la descritta allocazione contabile comporterebbe un'alterazione del risultato di amministrazione afferente all'esercizio 2013 ed un allargamento della spesa di competenza oltre i limiti consentiti dalle entrate disponibili e dai vincoli comunitari e nazionali.

Sotto tale profilo le leggi regionali si sarebbero discostate dal d.l. n. 35 del 2013, attraverso il quale lo Stato avrebbe conciliato l'esigenza di fronteggiare gravi situazioni debitorie delle amministrazioni pubbliche e quella di non violare l'art. 119, sesto comma, Cost., nonché le disposizioni comunitarie in tema di vincoli all'indebitamento.

Al fine di consentire il pagamento dei richiamati debiti, lo Stato avrebbe emesso titoli, trasformandoli in anticipazioni di liquidità da erogare agli enti territoriali, tra cui la stessa Regione Piemonte.

La Regione avrebbe invece utilizzato il finanziamento come un mutuo per alterare il disavanzo e per spese di competenza, allargando, in tal modo, il ventaglio della spesa consentita, con violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.

Proprio il carattere di anticipazione di liquidità sarebbe l'elemento differenziante dal mutuo per scopi diversi dall'investimento, contratto incompatibile con la "regola aurea" dell'art. 119, sesto comma, Cost.

Secondo il rimettente, non sarebbe illegittima tanto la allocazione del finanziamento statale al Titolo V dell'entrata - posta contabile che effettivamente concerne le entrate derivanti da operazioni creditizie, prestiti e anticipazioni di cassa e di liquidità - quanto la sua mancata neutralizzazione attraverso una posta di analogo importo al Titolo III della spesa, in modo da evitarne una non consentita utilizzazione per la copertura integrativa di oneri diversi da quelli previsti dal d.l. n. 35 del 2013, che fungerebbe da norma interposta ai fini della specificazione dei principi, di cui agli artt. 81, quarto comma e 119, sesto comma, Cost. Il dubbio di illegittimità riguarderebbe, inoltre, la spesa, nella misura in cui le somme anticipate sarebbero destinate a finalità diverse da quelle inerenti al finanziamento statale.

Non sarebbe conforme a legge l'istituzione dei descritti capitoli di spesa di competenza, in parte dedicati al ripianamento del disavanzo di amministrazione ed in parte a spese relative all'esercizio di competenza 2013. Rimarrebbero così eluse le finalità del d.l. n. 35 del 2013 di fronteggiare il pagamento di debiti pregressi.

Il risultato della contestata articolazione normativa delle poste contabili sarebbe quello di allargare, oltre i limiti consentiti dalla legge, la spesa di competenza, in particolare quella corrente, e di alterare il risultato di amministrazione, poiché nell'apposito capitolo contestato non vi potrebbero essere movimenti finanziari, non essendo evidentemente il disavanzo dell'ente un suo creditore.

In definitiva, le norme impugnate impedirebbero il pagamento dei debiti di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013.

1.2.- Intervenuta in giudizio, la Regione Piemonte sostiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe non rilevante o, comunque, manifestamente infondata.

In particolare, la non rilevanza deriverebbe dall'inerenza della questione ad un esercizio ormai concluso nella sua configurazione di spesa.



La interveniente sostiene che le risorse erogate dallo Stato ai sensi del d.l. n. 35 del 2013 non sarebbero state utilizzate per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31 dicembre 2012. Secondo la Regione, la soluzione della costituzione di un fondo vincolato e destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta non sarebbe strettamente necessitata in ragione dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal d.l. n. 35 del 2013. Nessuna disposizione di rango legislativo prevederebbe la costituzione di un fondo di tale natura. Inoltre, le modalità di contabilizzazione adottate dalla Regione non contrasterebbero con la disciplina di cui al citato decreto-legge, poiché, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043, parrebbe coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota interessi di competenza in ciascuno degli esercizi interessati. La Regione richiama a sostegno di tale tesi le conclusioni del Procuratore regionale della Corte dei conti intervenuto in sede di parifica.

1.3.- Nelle more del presente giudizio l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ha disposto la nomina di un Commissario straordinario «per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione» (poi effettivamente individuato nel Presidente della Regione Piemonte).

Le norme suddette dispongono che «452. In considerazione dell'eccezionale situazione di squilibrio finanziario della regione Piemonte, che non ha consentito di attingere a tutte le risorse dell'anticipazione di liquidità assegnate alla regione, al fine di evitare il ritardo dei pagamenti dei debiti pregressi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il presidente della regione Piemonte è nominato, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, Commissario straordinario del Governo per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione. 453. È autorizzata l'apertura di un'apposita contabilità speciale. 454. La gestione commissariale della regione Piemonte di cui al comma 452 assume, con bilancio separato rispetto a quello della regione: a) i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 della regione, compresi i residui perenti non reiscritti in bilancio, per un importo non superiore a quello delle risorse assegnate alla regione Piemonte a valere sul Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, destinati ad essere pagati a valere sulle risorse ancora non erogate previste, distintamente per la parte sanitaria e per quella non sanitaria, delle predette anticipazioni; b) il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 35 del 2013. La medesima gestione commissariale può assumere, con il bilancio separato rispetto a quello della regione, anche il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013. 455. Al fine di consentire il tempestivo pagamento dei debiti pregressi posti a carico della gestione commissariale, il Commissario straordinario del Governo di cui al comma 452 è autorizzato a contrarre le anticipazioni di liquidità assegnate alla regione non ancora erogate, con ammortamento a carico della gestione commissariale, nel rispetto di tutte le condizioni previste dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni. 456. In considerazione degli effetti positivi sul proprio disavanzo, derivante dal trasferimento dei debiti di cui al comma 454, nel titolo primo della spesa del bilancio della regione Piemonte è costituito un fondo, allocato su un apposito capitolo di spesa del bilancio gestionale, con una dotazione annua di 56 milioni di euro per l'anno 2015 e di 126 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 e fino all'esercizio 2045 per il concorso agli oneri assunti dalla gestione commissariale. In caso di acquisizione anche del debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del citato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013, il suddetto fondo è incrementato di 95 milioni di euro per l'anno 2015 e di 96,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 e fino all'esercizio 2045. Per fare fronte a tale onere il Commissario straordinario del Governo di cui al comma 452 provvede alle necessarie variazioni in aumento delle aliquote fiscali. 457. Il Commissario straordinario del Governo di cui al 452 trasmette al Governo la rendicontazione della gestione trimestralmente e al termine della medesima. Lo stesso Commissario invia al Ministero dell'economia e delle finanze la comunicazione dei flussi di pagamento previsti per ogni trimestre successivo al periodo in corso. 458. La gestione commissariale di cui al comma 452 termina quando risultino pagati tutti i debiti posti a suo carico ai sensi della lettera a) del comma 454. Alla chiusura della gestione commissariale il bilancio dello Stato subentra nei rapporti attivi nei confronti della regione Piemonte derivanti dall'applicazione del comma 456, e sono consolidati i rapporti di debito e credito concernenti l'ammortamento dell'anticipazione di liquidità. In caso di mancato versamento al bilancio dello Stato del contributo di cui al comma 456, si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di dette somme a valere sulle giacenze della regione inadempiente depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale».

2.- Occorre ricordare preliminarmente il risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso,



effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 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, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte.

In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle Regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle.

In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché «Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976). Si può pertanto ribadire anche per il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo che lo stesso «non è un giudizio in senso tecnico-processuale [ma] ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato [...]. Deve soggiungersi che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. [...] In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

3.- Quanto alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta in modo analitico i motivi per cui le disposizioni impugnate lo costringerebbero a parificare partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati. In particolare, detta applicazione comporterebbe di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria. Inoltre, l'utilizzazione del finanziamento statale come mutuo comporterebbe, secondo la prospettazione del rimettente, la violazione della "regola aurea", di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento.

In particolare, l'ordinanza effettua un puntuale raffronto tra le norme impugnate e quelle interposte, gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, indicando gli scostamenti dal modello compatibile con i parametri evocati.

Il rimettente precisa che tale confronto avviene con il testo dei citati artt. 2 e 3 interpretato in modo costituzionalmente conforme all'art. 119, sesto comma, Cost.

4.- Al fine di un migliore inquadramento delle questioni sollevate, sono opportune alcune premesse in ordine al quadro normativo statale di riferimento in subiecta materia e alla sua genesi.

4.1.- Gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, in relazione ai quali la sezione di controllo denuncia lo scostamento delle disposizioni regionali impugnate, nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi. Gli spazi finanziari per una rapida liquidazione dei debiti arretrati erano fortemente limitati dalla necessità di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita.

Nel dialettico contesto, astretto tra i vicoli di indebitamento e l'indebitabilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese, avviando un'azione di graduale liquidazione dei debiti, attraverso modalità compatibili con le vigenti preclusioni di



carattere finanziario. Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita.

Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013, facendo seguito agli orientamenti già espressi nel giugno e nel dicembre del 2012, ha riconosciuto la necessità di porre rimedio al fenomeno anche attraverso modalità di risanamento differenziate, in modo da utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria. In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità. In particolare, la Commissione ha richiamato gli Stati membri al recepimento ed all'applicazione della direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), al fine di porre un freno all'accumulo di debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. La Commissione ha proposto, inoltre, un piano finanziario idoneo a liquidare i debiti commerciali pregressi, anche in considerazione del fatto che il patto di stabilità e crescita permette di tener conto di alcuni "fattori rilevanti" nella valutazione del disavanzo e del debito (clausola di flessibilità). Il recepimento della direttiva n. 2011/7/UE è avvenuto con decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180), il quale ha, tuttavia, disposto la propria applicazione alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013.

4.2.- Nel contesto testé descritto, è stato emanato il d.l. n. 35 del 2013, il quale ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, nel citato decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente «volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento» (art. 6, comma 1).

Pur con alcune differenze rispetto alle tipologie dei debiti oggetto delle misure ed alle procedure, gli strumenti all'uopo previsti sono riconducibili a due fattispecie: l'allentamento del patto di stabilità interno e la concessione di anticipazioni di liquidità. La prima misura, consistente nel riconoscimento di "spazi finanziari", ossia di importi finanziari che vengono esclusi dal computo del patto di stabilità interno, non rileva nella questione sottoposta all'attenzione di questa Corte.

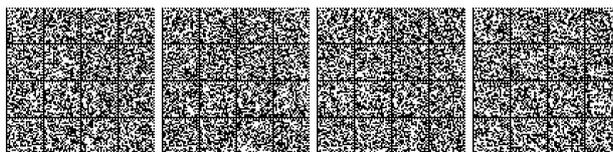
La seconda misura, che riguarda direttamente l'esame delle questioni di costituzionalità in questa sede sollevate, attiene alle anticipazioni di liquidità, meccanismi finanziari attraverso i quali - pur rimanendo vietata la loro utilizzazione per la copertura di spese, che non sarebbero consentite dalla nostra Costituzione e dai vincoli europei - viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai ritardi.

A parte le prerogative attribuite agli enti locali e ad altre amministrazioni pubbliche, anch'esse non rilevanti nel presente contesto, gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 hanno previsto speciali prescrizioni per i debiti delle Regioni, siano essi debiti contratti direttamente oppure maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale. Tali disposizioni devono essere considerate, nella lettura ermeneutica in prosieguo specificata, vere e proprie norme interposte ai fini della perimetrazione degli interventi compatibili con i vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente.

Le suddette norme risultano così formulate: art. 2 (Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome) «1. Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari di cui all'articolo 3, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a causa di carenza di liquidità, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013 l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari" di cui all'articolo 1, comma 10. 2. Le somme di cui al comma 1 da concedere, proporzionalmente, a ciascuna regione sono stabilite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 15 maggio 2013 [...]. 3. All'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, si provvede, a seguito: a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi; b) della presentazione



di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente; c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. [...] 6. Il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi, residui passivi in via prioritaria di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché nel limite di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, nella loro totalità. Tali risorse devono, ove nulla osti, essere utilizzate dagli enti locali prioritariamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012 ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine. All'atto dell'estinzione da parte della Regione dei debiti elencati nel piano di pagamento nei confronti degli enti locali o di altre pubbliche amministrazioni, ciascun ente locale o amministrazione pubblica interessata provvede all'immediata estinzione dei propri debiti. [...]»; art. 3 (Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN) «1. Lo Stato è autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" di cui all'articolo 1, comma 10, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP. [...] 4. Le regioni e le province autonome che, a causa di carenza di liquidità, non possono far fronte ai pagamenti di cui al comma 1 del presente articolo, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, trasmettono, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 2, ed entro il 15 dicembre 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 3, per l'avvio delle necessarie procedure amministrative ai fini di cui al comma 5 [...]. 5. All'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, da accreditare sui conti intestati alla sanità di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si provvede, anche in tranches successive, a seguito: a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, prioritariamente volte alla riduzione della spesa corrente, verificate dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della citata Intesa; b) della presentazione di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente, e dettagliatamente elencati [...]. Nei limiti delle risorse assegnate ai sensi dei commi 2 e 3 e in via residuale rispetto ai debiti di cui al primo periodo della presente lettera, il piano dei pagamenti può comprendere debiti certi, sorti entro il 31 dicembre 2012, intendendosi sorti i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine; c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. 6. All'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento: dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili la regione fornisce formale certificazione al Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della citata Intesa, rilasciata dal responsabile della gestione sanitaria accentrata, ovvero da altra persona formalmente indicata dalla Regione all'atto della presentazione dell'istanza di cui al comma 4. Quanto previsto dal presente comma costituisce adempimento regio-



nale ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prorogato a decorrere dal 2013 dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. 7. A decorrere dall'anno 2013 costituisce adempimento regionale [...] l'erogazione, da parte della regione al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. A decorrere dall'anno 2015 la predetta percentuale è rideterminata al valore del 95 per cento e la restante quota deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo. [...] 9. Nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le regioni possono far valere le somme attinte sull'anticipazione di liquidità di cui al presente articolo, con riferimento alle risorse in termini di competenza di cui al comma 1, lettera b), come valutate dal citato Tavolo di verifica degli adempimenti. A tal fine, per l'anno 2013, il termine del 31 maggio di cui al citato articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 è differito al 15 luglio e conseguentemente il termine del 30 aprile è differito al 15 maggio».

4.3.- È proprio dalla corretta interpretazione delle richiamate norme interposte - e del contesto sistematico del d.l. n. 35 del 2013 - che discende la soluzione del presente giudizio. Infatti, le tesi che si fronteggiano riguardano la natura del finanziamento attribuito alla Regione: mera anticipazione di liquidità, inidonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimettente, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo la tesi della Regione, in ciò avallata dall'opinione del Procuratore regionale della Corte dei conti. In altre parole, il profilo dirimente della presente questione consiste nel verificare se le norme regionali censurate siano una fedele specificazione delle disposizioni statali, come ritenuto dalla Regione e dallo stesso Procuratore, oppure se esse vi contrastino.

4.3.1.- L'esegesi del decreto-legge non può prescindere dalla considerazione che nelle sue premesse vengono sottolineate «l'assoluta necessità di predisporre interventi di immediata eseguibilità rivolti a graduare il flusso dei pagamenti, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio» e la «straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione».

L'art. 2, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 dispone testualmente che le Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti [...] a causa di carenza di liquidità [...] chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze [...] l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti».

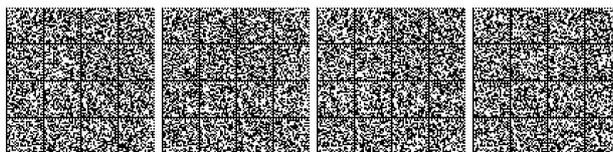
Con formulazione analoga, il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle regioni «al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale».

L'art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, sostanzialmente analoga a quelle previste per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, rispettivamente dai citati artt. 2 e 3, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa depositi e prestiti. Con riferimento a questa fattispecie il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 7 maggio 2013 indirizzata alla predetta Cassa, ha precisato che per i debiti fuori bilancio può essere concessa l'anticipazione purché essi siano stati preventivamente riconosciuti, prevedendo la relativa copertura finanziaria, ed ha fornito le istruzioni per la loro corretta contabilizzazione (entrata, Titolo V; spesa, Titolo III), precisando che «l'anticipazione di liquidità non comporta ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza».

La I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), a proposito del disegno di legge n. 676-A, ha espresso parere favorevole, dopo aver valutato le disposizioni alla luce dell'art. 119, sesto comma, Cost., ed ha ritenuto che la norma costituzionale non risultasse violata «in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità [...] le somme medesime non rilevano - secondo la Ragioneria generale dello Stato - ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e sul debito, ma non sull'indebitamento [...] di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, "non si tratta di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'articolo 119, comma sesto, della Costituzione, in quanto non comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate"».

Dalla formulazione di dette disposizioni si ricava che:

a) la premessa del decreto-legge depone a favore della natura di mera anticipazione di cassa, facendo riferimento a debiti della pubblica amministrazione che, proprio in ragione della loro appartenenza, devono essere già compresi nei bilanci dei decorsi esercizi; b) la destinazione delle assegnazioni ex d.l. n. 35 del 2013 al pagamento di residui passivi, cioè di oneri già previsti in bilanci precedenti e, per ciò stesso, già finanziati, esclude di per sé che dette assegnazioni costituiscano copertura degli stessi; c) il riferimento a situazioni debitorie degli enti destinatari dell'anticipazione conferma in modo implicito che non si tratta di nuova copertura, dal momento che i debiti dell'amministrazione regionale



possono legalmente sorgere solo all'interno di una gestione del bilancio, nel caso di specie temporalmente dimensionata in periodo anteriore al 31 dicembre 2012.

4.3.2.- Non ignora, peraltro, questa Corte che la normativa statale contenuta nel d.l. n. 35 del 2013 presenta profili di ambiguità riguardo alla natura del finanziamento. Infatti, la restituzione di capitale ed interessi è prevista, mediante la predisposizione di un piano di ammortamento, in un periodo non superiore a trenta anni. Quest'ultimo, per la sua durata, appare diverso da uno degli elementi tipici, la brevità, dell'anticipazione di cassa (sentenza n. 188 del 2014).

Anche la locuzione utilizzata all'art. 3, comma 4, dello stesso decreto-legge - secondo cui l'anticipazione in questione è fatta «in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183», norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni - non appare particolarmente precisa.

Altre ambiguità si rilevano per quel che concerne le anticipazioni nel settore sanitario: le previsioni normative, da un lato, fanno riferimento ad «anticipazioni di liquidità» ed a «pagamenti» (art. 3, comma 1), contemplando tuttavia l'utilizzo a copertura per gli «ammortamenti non sterilizzati» (art. 3, comma 1, lettera a) e per «mancate erogazioni per competenza» (art. 3, comma 1, lettera b).

Se alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013.

Deve essere dunque condivisa l'opinione del rimettente, secondo cui il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa: d'altronde, quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione.

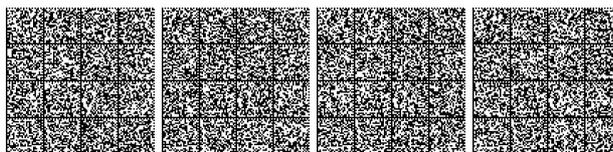
Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione. E d'altronde - come emerge dalla formulazione della norma statale (l'onere stimato in 6,25 miliardi di euro, 2,5 miliardi di euro per il 2013 e 3,7 miliardi di euro per il 2014, per le anticipazioni di liquidità da restituire in un periodo non superiore a trent'anni è stato collegato al rendimento dei BTP a 5 anni) - il collegamento del finanziamento dell'ente territoriale ai titoli del debito pubblico è ulteriore elemento a favore della tesi che tali operazioni non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013.

5.- Occorre poi procedere all'interpretazione della questione posta dal giudice rimettente. Sebbene quest'ultima sia sollevata con riferimento sia alle poste di entrata del finanziamento statale, sia a quelle di spesa, oggetto di censura sono in realtà solo queste ultime, poiché dalla motivazione dell'ordinanza si evince con chiarezza che non sarebbe illegittima l'allocazione del finanziamento statale nel Titolo V dell'entrata, posta contabile che effettivamente concerne le entrate derivanti da operazioni creditizie, prestiti e anticipazioni di cassa e di liquidità, bensì la sua mancata neutralizzazione attraverso una posta di analogo importo al Titolo III della spesa, in modo da evitare che la liquidità confluisca nella copertura integrativa di oneri diversi da quelli previsti dal d.l. n. 35 del 2013.

Oltre che alla mancata neutralizzazione il sospetto di illegittimità viene poi rivolto alla variazione di spesa, nella parte in cui le somme anticipate dallo Stato sarebbero destinate a finalità diverse da quelle inerenti al finanziamento statale.

6.- Alla luce delle esposte premesse, le questioni sollevate dalla Corte dei conti sono fondate sia in riferimento all'art. 81 che all'art. 119, sesto comma, Cost.

È tuttavia da precisare che l'illegittimità non riguarda l'allocazione delle partite di entrata precedentemente richiamate ed in particolare la UPB DB902 - capitolo 59300 «Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» e capitolo 59350 «Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» correttamente inserita nel Titolo V afferente alle entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (ove peraltro transitano indifferentemente sia i mutui di scopo che le anticipazioni di liquidità), bensì le partite di spesa UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e DB20151 - capitolo 56981 «Trasferimenti



alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» e capitolo 56985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013».

La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012 e, per i motivi successivamente meglio specificati, viola gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013.

Nessuna delle due norme interposte consente di utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione. Ciò sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, che viene pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali, sia con riguardo alla natura giuridica dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla "regola aurea" codificata nel richiamato art. 119, sesto comma, Cost.

La seconda partita viene destinata ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse che, per espressa previsione del legislatore, sono quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi.

In tal modo viene pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio - poiché l'illegittima destinazione viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inevase - sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa.

La variazione di bilancio è altresì illegittima nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V. La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di "neutralizzare" gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza.

Mentre il legislatore statale, alla luce di quanto in precedenza argomentato, ha conciliato negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 le dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea" con la necessità di adempiere ad oneri pregressi, attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa), quello regionale, con le impugnate variazioni di bilancio, ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio.

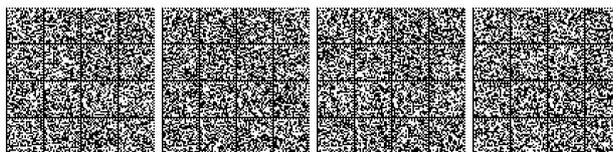
Il simmetrico processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere invece accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione, il cui turbamento è all'origine di dette disfunzioni.

Al contrario, il legislatore regionale, manipolando lo schema legislativo che si fonda sul parallelismo di tali delicati processi, ha contemporaneamente: *a)* alterato il futuro risultato di amministrazione, nella misura in cui ha considerato tra le risorse destinate alla copertura di nuove spese una mera anticipazione di liquidità (sulla incostituzionalità di norme creatrici di pratiche contabili finalizzate a consentire capacità apparente di spesa, si vedano le sentenze n. 266 e n. 138 del 2013 e n. 309 del 2012); *b)* omesso di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, siano essi quelli previsti dall'art. 2 o dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 (in tema di squilibrio di bilancio originato da situazioni debitorie provocate dall'inerzia e dai ritardi del legislatore regionale, si veda la sentenza 250 del 2013); *c)* utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, gestendola come un contratto di mutuo in patente contrasto con la "regola aurea" di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenze n. 188 del 2014 e n. 425 del 2004).

6.1.- Non è dunque fondata l'eccezione della Regione, secondo cui l'utilizzazione prevista dalle disposizioni impugnate non avrebbe creato effetti espansivi della spesa.

Infatti, come correttamente argomentato dal rimettente, la destinazione delle somme anticipate alla copertura del disavanzo pregresso ed a spese della competenza 2013 finisce per alterare il risultato di amministrazione, nella parte in cui riduce artificiosamente il disavanzo sommandovi la liquidità acquisita, e peggiora il risultato consentendo spese della competenza 2013, anziché prescrivere l'adempimento delle situazioni debitorie non onorate (residui passivi e residui perenti non prescritti).

Proprio per evitare detto effetto, la sezione delle autonomie della Corte dei conti (delibera n. 19 del 2014) - nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede di controllo sugli enti territoriali (sentenza n. 39 del 2014) - e lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze - nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione - hanno previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.



L'anticipazione non deve, infatti, rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

6.2.- Anche l'argomento eccepito dalla Regione, in consonanza con la tesi della Procura regionale della Corte dei conti - secondo cui la neutralizzazione della somma anticipata «non sarebbe strettamente necessitata in forza dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal decreto-legge istitutivo delle risorse correttive degli squilibri degli enti territoriali e locali» e «le modalità di contabilizzazione adottate dalla regione non [contrasterebbero] con la disciplina particolare del decreto-legge 35, atteso che, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043, appare coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota interessi di competenza» - è destituito di fondamento.

Essa contrasta in modo palese con il combinato disposto dell'art. 119, sesto comma, Cost. - secondo cui le regioni «[p]ossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» - e dell'art. 3 rubricato «Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici», comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), secondo cui «[...] costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui [...]. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio».

Dalle norme evocate si ricava inequivocabilmente che se l'anticipazione di liquidità fosse da considerare un mutuo ai sensi del citato art. 3, comma 17, la norma statale che la prevede sarebbe in contrasto con il richiamato parametro costituzionale e, conseguentemente, sarebbe essa stessa illegittima. A parte l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione, nel caso in esame proprio la combinazione di dette norme e la genesi del d.l. n. 35 del 2013 non consentono alternative alla classificazione quale anticipazione di liquidità delle somme attribuite dallo Stato e da quest'ultimo acquisite attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico.

Peraltro, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014).

6.3.- Anche l'eccezione formulata dalla Regione - secondo cui, nel caso in cui si ritenesse che «il quinto capoverso dell'art. 119 possa essere minacciato dalle leggi regionali che si considerano in relazione al vincolo dell'indebitamento», non vi sarebbe prova dell'«avvenuta utilizzazione delle risorse del decreto 35 per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31.12.2012» e non vi sarebbero conseguentemente effetti lesivi - non è meritevole di accoglimento per più ordini di ragioni: *a)* la mancata utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per far fronte agli oneri pregressi previsti dal d.l. n. 35 del 2013 e la non consentita allocazione della stessa in bilancio determinano, da parte delle disposizioni impugnate, la lesione in modo diretto dei precetti costituzionali invocati; *b)* la allocazione finalizzata a ripianare il disavanzo di amministrazione costituisce già «avvenuta utilizzazione» non conforme a Costituzione dal momento che la liquidità, anziché essere impiegata per il pagamento dei debiti pregressi è stata acquisita nella disponibilità finanziaria dell'ente, finendo per alterare in modo non veritiero il risultato di amministrazione, attraverso la sommatoria con le componenti attive e passive della gestione finanziaria (in tema di risultato di amministrazione quale sommatoria algebrica tra riscossioni, pagamenti, residui attivi, passivi e fondo di cassa, si veda la sentenza n. 70 del 2012); *c)* detta allocazione, ove fosse conservata, impedirebbe una corretta parifica del risultato di amministrazione con conseguenze anche sugli esercizi futuri della Regione Piemonte, per effetto del principio di continuità del bilancio, il quale collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato; *d)* la conservazione nel bilancio consuntivo delle somme stanziare per effetto delle norme oggetto di impugnazione impedisce al Commissario straordinario del Governo di impiegare le somme inutilizzate per le finalità di legge.

7.- Con riguardo al profilo sub *d)*, è intervenuto - nelle more del presente giudizio - l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge n. 190 del 2014, la cui attuazione ha comportato la nomina del Presidente della Regione Piemonte quale Commissario straordinario del Governo «per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione».

A fronte dell'autorizzazione all'apertura di apposita contabilità speciale da parte del Commissario straordinario prevista dal comma 453, il comma 454 stabilisce che la gestione commissariale piemontese «assume, con bilancio separato rispetto a quello della regione: *a)* i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 della regione, compresi i residui perenti non reiscritti in bilancio, per un importo non superiore a quello delle risorse assegnate alla



regione Piemonte a valere sul Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, destinati ad essere pagati a valere sulle risorse ancora non erogate previste, distintamente per la parte sanitaria e per quella non sanitaria, delle predette anticipazioni; b) il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 35 del 2013. La medesima gestione commissariale può assumere, con il bilancio separato rispetto a quello della regione, anche il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013».

Per effetto delle citate norme sopravvenute e della presente declaratoria di incostituzionalità le somme non correttamente impiegate potranno quindi entrare nella disponibilità del Commissario straordinario al fine di liquidare le passività pregresse ed evitare, almeno per la parte recuperata, un ulteriore debito statale e regionale: infatti dal comma 452 si deduce che il Commissario straordinario potrà utilizzare pienamente quanto già versato dallo Stato alla Regione Piemonte e da questa non erogato.

Ne consegue ulteriormente che il Commissario straordinario deputato ad assicurare la corretta gestione delle partite debitorie e creditorie interessate all'eccezionale operazione finanziata dallo Stato, potrà realizzare con cadenza annuale, fino all'estinzione della gestione straordinaria, apposite regolazioni finanziarie col bilancio regionale, idonee a prevenire errori e duplicazioni di spesa ed a garantire la tutela degli interessi finanziari ispiratori della complessa manovra istituita dal legislatore statale.

Infatti, dalla sopravvenuta legge n. 190 del 2014, si ricava che, a conclusione di ciascun esercizio della gestione commissariale, dovrà essere verificata la coerenza tra i dati del rendiconto della Regione Piemonte e quello coevo del Commissario, la correttezza delle regolazioni contabili, in particolare di quelle inerenti al passaggio da un bilancio all'altro dei residui perenti e passivi, delle quote di anticipazione e delle quote di restituzione rateale del finanziamento. Con specifico riguardo alla attività di parifica della Corte dei conti, quest'ultima dovrà verificare - alla luce del descritto sistema binario - i risultati di amministrazione della Regione Piemonte negli esercizi successivi a quello in relazione al quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale.

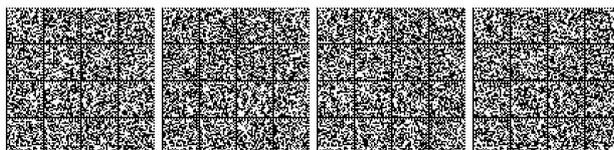
8.- Dunque, una legge dello Stato, nata - dopo una complessa elaborazione caratterizzata dall'esigenza di conciliare i dialettici interessi di salvaguardia della "regola aurea" e dell'adempimento delle obbligazioni pregresse - per porre rimedio agli intollerabili ritardi nei pagamenti, ha subito, per effetto del non corretta attuazione da parte delle disposizioni regionali impugnate, una singolare eterogenesi dei fini, i cui più sorprendenti esiti sono costituiti dalla mancata spendita delle anticipazioni di cassa, dall'allargamento oltre i limiti di legge della spesa di competenza, dall'alterazione del risultato di amministrazione, dalla mancata copertura negli esercizi futuri del deficit antecedente alle erogazioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, dalla conseguente nomina di un Commissario straordinario di Governo.

Per quanto considerato deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013: della legge reg. Piemonte n. 16 del 2013, nella parte spesa relativa alle UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e UPB DB20151 - capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; degli artt. 1 e 2 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012», che ha previsto l'incremento delle dotazioni destinate a ridurre il disavanzo di amministrazione, e per la parte spesa UPB DB20151, che ha istituito il capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; delle citate leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l'inserimento nel Titolo III della spesa di una posta sterilizzante di pari importo delle somme dello Stato complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata dalla Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015),



nella parte in cui istituisce la spesa relativa alle UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e UPB DB20151 - capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e per la parte spesa UPB DB20151 - capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge reg. Piemonte n. 16 del 2013 e della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l'inserimento, nel Titolo III della spesa del bilancio 2013, di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata ed erogate da parte dello Stato ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150181

N. 182

Ordinanza 23 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Regione Piemonte - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2014 ed al bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016.

- Legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016).

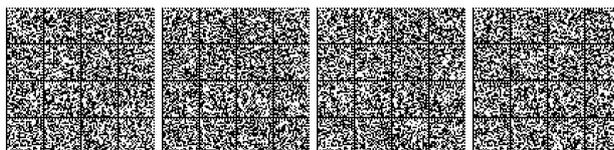
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-13 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014 ed iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notifica in data 6 ottobre 2014 e depositato in data 14 ottobre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione;

che l'art. 1 della legge regionale impugnata dispone le variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni 2014-2016 a seguito dell'integrazione dell'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, consentendo la registrazione in entrata per l'esercizio 2014 dell'anticipazione di liquidità relativa ai debiti sanitari per euro 779.276.710,31 (Allegato A della legge), a completamento dell'iscrizione della medesima anticipazione prevista per l'anno 2014;

che, a fronte di tale entrata, sono disposte variazioni su diversi capitoli di spesa;

che tali variazioni hanno riguardato l'incremento per un importo pari a 345.163.261,23 euro del capitolo di competenza «Residui perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori, relativamente a spese di natura corrente»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione del divieto di indebitamento di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto avrebbe comportato la necessità di sterilizzare la quota di 345,2 milioni di euro dell'anticipazione di liquidità in maniera tale che non ne derivasse un aumento della capacità di spesa del bilancio regionale in tal modo illegittimamente finanziato;

che con atto depositato il 20 novembre 2014 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso;

che, successivamente, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato copia della delibera del Consiglio dei ministri 19 giugno 2015, con la quale è stata approvata la proposta di rinuncia al ricorso.

Considerato che, conseguentemente alla rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in mancanza di formale accettazione, deriva la cessazione della materia del contendere, in relazione alla norma oggetto del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), promossa in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*



Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150182

N. 183

Ordinanza 7 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Parco progetti nel settore del turismo istituito dalla Regione Campania - Divieto del ricorso alla finanza di progetto.

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2013), art. 1, comma 72.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel procedimento vertente tra il Comune di Romagnano al Monte ed altra e la Regione Campania ed altri con ordinanza del 6 febbraio 2014, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Romagnano al Monte ed altra e della Regione Campania;
udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Orazio Abbamonte per il Comune di Romagnano al Monte ed altra e Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto che, con ordinanza del 6 febbraio 2014, il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e ai principi di riserva della giurisdizione e di separazione dei



poteri, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013), che recita: «I progetti del Parco progetti regionale di cui alla delibera della Giunta regionale 1° agosto 2006, n. 1041, non possono in alcun modo prevedere il finanziamento mediante finanza di progetto. Gli atti eventualmente prodotti in violazione dell'avviso e di quanto sopra si considerano decaduti»;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Comune di Romagnano al Monte per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale 27 maggio 2013, n. 145, con la quale la Regione aveva revocato la deliberazione della Giunta regionale 23 novembre 2006, n. 1832, istitutiva del Parco progetti regionale nel settore del turismo, e la deliberazione della Giunta regionale 24 luglio 2008, n. 1267, che destinava «al finanziamento degli interventi del parco progetti per il turismo di cui alla delibera n. 1832/2006 e s.m.i., risorse pari ad € 50.000.000,00»;

che, in base alla citata deliberazione della Giunta regionale 23 novembre 2006, n. 1832, e al contemporaneo bando (decreto dirigenziale 23 novembre 2006, n. 586), gli interventi da inserire nel parco progetti dovevano «presentare un livello di progettazione esecutiva, ovvero [...] essere interventi per i quali sia stato adottato un provvedimento formale da cui risulti la volontà espressa dell'amministrazione di attivare le procedure dell'appalto integrato ai sensi degli artt. 3, comma 7 e 53, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163/2006»;

che il Comune di Romagnano al Monte ha presentato una proposta per la «Realizzazione di un polo turistico ricettivo», contemplando l'utilizzo della finanza di progetto al fine - secondo il giudice rimettente - «di ottenere i 10 punti di valutazione previsti dal bando per la "capacità di innescare meccanismi di attrazione di capitale privato"»;

che, scaduti i termini per la presentazione dei progetti, la Giunta regionale, con deliberazione 30 novembre 2007, n. 2095, ha previsto che, «in relazione alle varie disposizioni normative di modifica del decreto legislativo n. 163/2006, [...] gli interventi aventi un livello di progettazione preliminare, utilmente collocati nella graduatoria formata ai sensi della succitata delibera n. 1832/2006, potranno accedere al finanziamento previa approvazione del progetto definitivo e/o esecutivo entro il termine di 180 giorni dalla pubblicazione nel BURC della graduatoria medesima»;

che, secondo quanto riferisce il giudice rimettente, con il decreto dirigenziale 31 dicembre 2007, n. 770, sono stati esclusi i progetti di alcuni comuni, «tra i quali Romagnano al Monte per le seguenti motivazioni: a) ...; b) ...; c) applicazione della procedura di cui all'art. 153, decreto legislativo n. 163 del 2006 non prevista dall'avviso»;

che la deliberazione 30 novembre 2007, n. 2095, e il decreto dirigenziale 31 dicembre 2007, n. 770, unitamente al bando, sono stati impugnati dal Comune di Romagnano al Monte tramite ricorso straordinario al Capo dello Stato, e il ricorso è stato accolto con decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, su conforme parere reso dal Consiglio di Stato, sezione prima, 30 luglio 2008, n. 2372, in quanto erano state modificate «in corso di gara le condizioni della lex specialis della gara medesima, vale a dire le condizioni di ammissibilità alla procedura, nonché i criteri di partecipazione e di affidamento dei lavori»;

che, secondo il Consiglio di Stato, una tale revisione «avrebbe dovuto causare la riapertura dei termini di partecipazione per tutti coloro che risultavano non collocati in graduatoria; e ciò ancorché l'innovazione seguisse la modifica del riferimento normativo costituito dall'art. 53 del d.lgs. 163 del 2006»;

che il d.P.R. 28 novembre 2008 è stato impugnato da tre comuni terzi con ricorsi che sono stati respinti dal TAR della Campania con le sentenze 19 gennaio 2010, n. 202, 25 maggio 2010, n. 8692, e 20 luglio 2011, n. 3922, non appellate e quindi passate in giudicato;

che il Comune di Romagnano al Monte ha promosso giudizio di ottemperanza al d.P.R. 28 novembre 2008 (e alle tre pronunce del giudice amministrativo appena citate) e il suo ricorso è stato accolto con la sentenza del TAR della Campania 1° giugno 2012, n. 2618 (non appellata);

che la Regione, con la deliberazione 27 maggio 2013, n. 145, impugnata nel giudizio *a quo*, ha revocato gli atti di base della gara;

che, ad avviso del rimettente, «la prima condizione ostativa e dirimente all'inclusione del progetto del Comune di Romagnano al Monte è l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 72, della legge regionale della Campania n. 5 del 6 maggio 2013»;

che, inoltre, il giudice *a quo* osserva, «in punto di rilevanza», che «l'atto di autotutela si basa innanzitutto sulla disposizione di legge regionale censurata, onde la delibazione non può prescindere dall'applicazione del testo normativo sospetto»;

che, con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che «la normativa regionale censurata si ponga in palese contrasto con i principi enunciati dalla Corte costituzionale in materia di leggi-provvedimento» e che, in particolare, essa contrasti «con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, nella misura in cui si limita a vietare l'utilizzo di una determinata forma di esecuzione delle opere pubbliche (il project financing) senza lasciar trapelare le



motivazioni alla base di tale scelta, che sembrerebbero convergere unicamente verso il superamento delle statuizioni giurisdizionali sullo specifico punto»;

che il giudice *a quo* deduce anche la violazione dei limiti concernenti l'adozione di norme retroattive, osservando che «la norma censurata, con la sua efficacia retroattiva, oltre a ledere in primo luogo il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), vulnera il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario», in quanto essa sarebbe «chiaramente volta ad incidere sull'esecuzione delle statuizioni giurisdizionali prima citate le quali hanno stabilito che la forma del project financing è perfettamente compatibile con gli scopi del progetto finanziato dalla Regione»;

che da ciò conseguirebbe «la lesione della garanzia costituzionale in tema di principi di riserva della giurisdizione e di separazione dei poteri»;

che si è costituita nel presente giudizio la Regione Campania, limitandosi ad eccepire «l'irrelevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, tenuto conto che la delibera impugnata non costituisce atto applicativo della norma di legge censurata»;

che si è costituito anche il Comune di Romagnano al Monte, svolgendo articolate deduzioni;

che sia la Regione Campania che il Comune di Romagnano al Monte hanno depositato una memoria integrativa, che per entrambe le parti è risultata tardiva in quanto depositata dalla Regione in data 17 giugno 2015 e dal Comune in data 23 giugno 2015.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Campania dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e ai principi di riserva della giurisdizione e di separazione dei poteri, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania-Legge finanziaria regionale 2013), che recita: «I progetti del Parco progetti regionale di cui alla delibera della Giunta regionale 1° agosto 2006, n. 1041, non possono in alcun modo prevedere il finanziamento mediante finanza di progetto. Gli atti eventualmente prodotti in violazione dell'avviso e di quanto sopra si considerano decaduti»;

che il giudice rimettente argomenta la rilevanza della questione osservando che «l'atto di autotutela si basa innanzitutto sulla disposizione di legge regionale censurata, onde la delibazione non può prescindere dall'applicazione del testo normativo sospetto»;

che, in realtà, l'atto di revoca impugnato nel giudizio *a quo* non menziona affatto la norma regionale oggetto del presente giudizio e si fonda, invece, su considerazioni di interesse pubblico (alla rimozione dell'intera procedura a partire dagli atti relativi all'istituzione del Parco progetti regionale nel settore del turismo e al suo finanziamento) le quali non chiamano in causa il divieto di project financing;

che anche l'altra affermazione del giudice rimettente riferibile alla rilevanza della questione («la prima condizione ostativa e dirimente all'inclusione del progetto del Comune di Romagnano al Monte è l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 72, della legge regionale della Campania n. 5 del 6 maggio 2013») risulta non congruente, in quanto l'atto impugnato nel giudizio *a quo* non riguardava l'esclusione del progetto del Comune di Romagnano al Monte dal Parco progetti ma, come detto, la revoca degli atti di base della procedura;

che, dunque, il TAR rimettente non spiega in modo sufficiente le ragioni per le quali, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, si debba fare applicazione della norma censurata;

che, pertanto, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013), sollevata, in riferimento agli artt. 3



e 97 della Costituzione e ai principi di riserva della giurisdizione e di separazione dei poteri, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150183

N. 184

Sentenza 8 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Equa riparazione in caso di violazione del termine di ragionevole durata - Determinazione del momento iniziale del processo - Computabilità dei periodi di sospensione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*quater*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

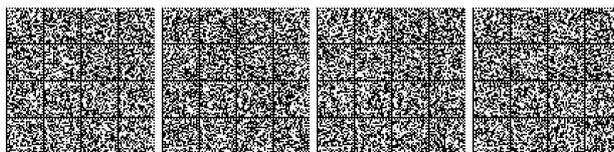
Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*quater*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 ago-



sto 2012, n. 134, promossi dalla Corte d'appello di Firenze, con ordinanza del 1° aprile 2014, e dalla Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanza del 10 marzo 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 180 e 248 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2014 e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 luglio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° aprile 2014 (r.o. n. 180 del 2014), la Corte d'appello di Firenze ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*quater*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente premette di dover decidere un ricorso, depositato nel 2013, con cui talune persone hanno proposto opposizione contro un decreto che ha rigettato una domanda di equa riparazione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001. La domanda si riferiva alla dedotta inosservanza del termine ragionevole di conclusione di un processo penale nei confronti dei ricorrenti, che era stato definito con sentenza della Corte di cassazione del 28 gennaio 2013.

Il giudice *a quo* osserva che la decisione di rigetto è stata assunta in applicazione delle disposizioni censurate, introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

In particolare, la complessiva durata del processo è stata determinata in otto anni e sei mesi, escludendo dal calcolo la fase delle indagini preliminari di «oltre sei anni e mezzo», in applicazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge impugnata, in base al quale il «processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari».

È stato altresì escluso il periodo, di un anno e due mesi circa, di sospensione del processo di primo grado dovuta alla proposizione di una questione di legittimità costituzionale, in applicazione dell'art. 2, comma 2-*quater*, impugnato, il quale stabilisce che «Ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso».

Il rimettente, dopo avere motivatamente respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, e dopo avere escluso, come sollecitavano i ricorrenti, di poter disapplicare le disposizioni censurate in forza dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, osserva che l'art. 6 della CEDU, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, imporrebbe di calcolare la fase delle indagini preliminari, ai fini dell'osservanza dei termini di ragionevole durata del processo penale. Quest'ultimo dovrebbe considerarsi iniziato, a tal fine, con il compimento di atti che comportino la partecipazione dell'indagato o del suo difensore al procedimento. La Corte d'appello aggiunge che, nel caso di specie, taluni ricorrenti hanno ricevuto l'informazione di garanzia il 15 febbraio 1994, mentre altri sono stati soggetti a custodia cautelare fin dal 5 novembre 1994.

Escludendo dal computo il tempo che ha preceduto il momento in cui gli imputati hanno avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU. La conseguente questione di costituzionalità sarebbe rilevante, in ragione dell'applicabilità della norma impugnata, e comunque tenuto conto della «rilevanza concreta della durata delle indagini preliminari (oltre sei anni e mezzo) nella complessiva durata del procedimento» penale.

Quanto alla sospensione del processo di primo grado dal 28 gennaio 2006 al 21 marzo 2007, il rimettente ribadisce la rilevanza delle questioni di costituzionalità che investono l'art. 2, comma 2-*quater*, della legge n. 89 del 2001, in quanto norma applicabile, e «anche per la rilevanza concreta della durata della sospensione» nella «complessiva durata del procedimento di primo grado».

La disposizione violerebbe gli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, nonché il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), perché escluderebbe dal calcolo del termine di ragionevole durata del processo i periodi di sospensione, «senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti ricorrenti per l'equa riparazione». Tra le cause di sospensione non riconducibili alle parti vi sarebbe la



proposizione della questione di legittimità costituzionale che, «seppure fosse stata sollecitata dalle parti ricorrenti è comunque ovviamente un provvedimento giurisdizionale del giudice *a quo*».

Posto che questi dubbi di costituzionalità non sono risolvibili in via interpretativa, il rimettente ha sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione relativa all'art. 2, comma 2-*quater* (*recte*: comma 2-*bis*), impugnato, sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata, e che altrettanto non fondata sia reputata la questione relativa all'art. 2, comma 2-*quater*.

L'Avvocatura generale dello Stato dà atto che in base alla giurisprudenza europea il termine di ragionevole durata del processo penale decorre da quando è formulata un'«accusa» nei confronti dell'indagato, e, «potenzialmente, quindi, anche prima dell'assunzione da parte del medesimo della qualità di imputato o prima della legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari».

Tuttavia, l'art. 2, comma 2-*bis*, impugnato, avrebbe appunto la funzione di stabilire «un momento tipico cui riconnettere l'individuazione del *dies a quo* ai fini della determinazione della ragionevole durata del processo», che si giustificerebbe in ragione della «fluidità della posizione dell'indagato» fino a quando non siano chiuse le indagini preliminari, o comunque sia stata esercitata l'azione penale. Solo da allora, l'«ipotesi accusatoria» diverrebbe un'«accusa» in senso proprio.

La questione sarebbe in ogni caso priva di rilevanza, perché il rimettente, diversamente dal giudice di prima istanza, non avrebbe considerato che la complessità degli accertamenti compiuti in fase di indagini preliminari sarebbe stata tale da giustificare il superamento del termine di due anni a tal fine previsto dalla legge, giungendo a durare oltre quattro anni.

Quanto all'art. 2, comma 2-*quater*, la mancata valutazione del periodo di sospensione del processo sarebbe giustificata dal fatto che «la sospensione comunque opera nell'interesse dell'imputato».

La norma impugnata a buon titolo non avrebbe perciò distinto i casi in cui la sospensione è stata chiesta dall'imputato da quelli in cui essa viene disposta d'ufficio dal giudice.

Nel caso di specie, poi, andrebbe considerato che la sospensione conseguente alla proposizione di una questione di legittimità costituzionale verrebbe in ogni modo a soddisfare l'interesse dell'imputato, e comunque renderebbe ragionevole un prolungamento della durata del processo.

Infine, la questione di costituzionalità relativa all'art. 3 Cost. sarebbe non fondata, perché il principio di uguaglianza «non può trovare applicazione diacronica con riferimento alla successione di norme».

3.- Con ordinanza del 10 marzo 2014 (r.o. n. 248 del 2014), la Corte d'appello di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* è investito dell'opposizione avverso il decreto monocratico con cui è stata rigettata la domanda della parte diretta ad ottenere un'equa riparazione, conseguente all'eccessiva durata di un processo penale.

Il giudice monocratico ha stimato la complessiva durata del processo in quattro anni e cinque mesi, assumendo che, ai fini dell'equa riparazione, esso sia stato avviato con la richiesta di rinvio a giudizio e si sia concluso al momento in cui è maturata la prescrizione dei reati addebitati, nel giugno del 2011. Tale durata è stata reputata non eccessiva.

La Corte d'appello osserva che il termine iniziale del procedimento è stato determinato in applicazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, impugnato, nel testo introdotto dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie.

Su eccezione di parte, il rimettente reputa tale previsione normativa di dubbia costituzionalità con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., da porsi in relazione all'art. 6 della CEDU. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, avrebbe ripetutamente e costantemente affermato che il processo penale, ai fini dell'indennizzo, si considera avviato con la «contestazione dell'infrazione penale». Perciò nel caso di specie si sarebbe dovuto individuare il termine iniziale del processo nel giorno in cui l'indagato è stato sottoposto ad una misura cautelare.

Qualora la questione fosse accolta, la durata del processo penale andrebbe stimata in sei anni e quattro mesi, e non sarebbe affatto giustificata neppure alla luce degli «aspetti di complessità connotanti il caso in esame».

4.- E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, nel merito, non fondata.



In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che il processo si è concluso con la prescrizione dei reati addebitati e che l'art. 2, comma 2-*quinqies*, lettera *d*), della legge impugnata, nega l'indennizzo nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte.

Il rimettente, ai fini della motivazione sulla rilevanza, avrebbe perciò dovuto verificare se si fosse realizzata quest'ultima ipotesi normativa, la quale comporterebbe il rigetto della domanda, privando con ciò di rilevanza la questione.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma impugnata, tenendo in conto l'art. 6 della CEDU, individua un «momento tipico» da cui calcolare la durata del processo penale, e che solo da tale momento, in accordo con la normativa europea, può dirsi «realmente configurata e cristallizzata un'accusa».

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Firenze (r.o. n. 180 del 2014) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*quater*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente giudica dell'opposizione proposta avverso il decreto con cui il giudice monocratico, applicando le norme impuginate, ha rigettato una domanda di equa riparazione conseguente alla durata di un processo penale (stimata in otto anni e sei mesi, per tre gradi di giudizio), che i ricorrenti ritengono irragionevole e pertanto lesiva del diritto garantito dall'art. 2 della legge n. 89 del 2001.

Il giudice *a quo* premette che, al fine di calcolare la durata complessiva del processo, rilevano entrambe le norme impuginate, introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e applicabili *ratione temporis* alla fattispecie.

L'art. 2, comma 2-*bis*, stabilisce che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari. Ne consegue che nel calcolo la legge vieta di includere il tempo occupato dallo svolgimento delle indagini preliminari, che nel caso del processo principale si sono protratte per circa sei anni.

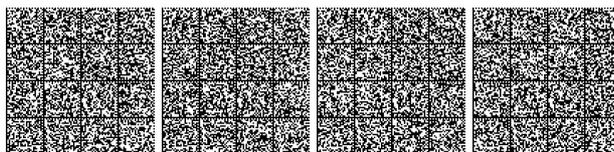
L'art. 2, comma 2-*quater*, prevede, per quanto ora interessa, che ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso. Il rimettente precisa che il giudizio *a quo* è stato sospeso per un anno e due mesi, in ragione della proposizione di una questione di legittimità costituzionale.

Una volta chiarita la necessità di applicare le norme impuginate, la Corte d'appello rimettente reputa che l'art. 2, comma 2-*bis*, sia lesivo degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, poiché la giurisprudenza di Strasburgo avrebbe reiteratamente riconosciuto il diritto all'equa riparazione anche per la fase delle indagini preliminari. Parimenti dovrebbe ritenersi che l'art. 2, comma 2-*quater*, è illegittimo nella parte in cui esclude dal calcolo la durata della sospensione «senza distinguere se i motivi della sospensione siano o meno riconducibili alle parti». In tale ultimo caso, sarebbe lesa anche il principio di uguaglianza enunciato dall'art. 3 Cost.

2.- La Corte d'appello di Catanzaro (r.o. n. 248 del 2014) dubita, a sua volta, delle legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con riguardo all'art. 6 della CEDU.

Il rimettente si trova a giudicare dell'opposizione al decreto con cui il giudice monocratico, applicando le norme impuginate, ha negato la riparazione per i danni subiti dal ricorrente a causa della durata di un processo penale, calcolata in quattro anni e cinque mesi per un grado di giudizio.

Anche in questo caso il giudice *a quo* è tenuto *ratione temporis* ad applicare la norma impugnata e quindi ad escludere dal calcolo della durata complessiva del processo la fase delle indagini preliminari (computando la quale, invece, il processo valicherebbe il limite di sei anni). Tale regola pare al rimettente in contrasto con quella opposta che si desumerebbe dalla consolidata giurisprudenza europea, e di conseguenza lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.



3.- I giudizi vertono, in parte, sulla medesima disposizione e pongono questioni analoghe. Essi vanno perciò riuniti, ai fini di una decisione congiunta.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni relative all'art. 2, comma 2-bis, impugnato, osservando che i rimettenti non avrebbero valutato se il superamento del termine di ragionevole durata del processo, ove fosse computata anche la fase preliminare all'esercizio dell'azione penale, potesse ritenersi comunque tollerabile, e tale da non ledere il diritto all'equa riparazione, in ragione della complessità delle indagini. Inoltre, la Corte d'appello di Catanzaro, a fronte della prescrizione del reato, avrebbe dovuto motivare in ordine all'assenza di condotte dilatorie dell'imputato, dato che esse comportano il diniego di indennizzo, ai sensi dell'art. 2, comma 2-quinquies, della legge n. 89 del 2001.

Le eccezioni non sono fondate.

I rimettenti sono tenuti ad applicare le norme impugnate nel compimento di un'operazione logico-giuridica che precede la valutazione relativa alla fondatezza della domanda di riparazione. Per stabilire se la durata del processo, pur valicando i limiti temporali indicati dall'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001, sia stata giustificata dalla complessità del caso, o indotta dal comportamento delle parti, è necessario, in via preliminare, sulla base dei criteri indicati dalla legge, determinare tale durata. Questo comporta l'applicazione delle disposizioni censurate e la conseguente rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale di cui esse sono oggetto, che i rimettenti hanno adeguatamente motivato.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, sollevata in modo analogo da entrambi i rimettenti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è fondata nei termini che seguono.

Va premesso che i processi principali sono stati avviati da chi ha rivestito, nei giudizi penali di cui si lamenta l'eccessiva durata, la veste di imputato. In accordo con ciò, si desume chiaramente dalle motivazioni delle ordinanze di rimessione che la norma impugnata viene censurata con riferimento alla posizione di tale parte e non anche a quella della parte civile e del responsabile civile, ovvero degli altri soggetti menzionati dall'art. 2, comma 2-bis.

I giudici a quibus, nel valutare il contrasto tra la normativa nazionale e la norma interposta, costituita dall'art. 6 della CEDU, hanno proceduto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, sia ad escludere la disapplicazione della prima (sentenze n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007), sia ad assegnare alla seconda il significato che si trae dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dalla quale soltanto non è permesso di discostarsi nell'esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall'art. 101, secondo comma, Cost. (sentenza n. 49 del 2015).

Sotto quest'ultimo profilo, non vi è dubbio che la Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso reiterate pronunce (tra le molte, sentenze 16 luglio 1971, Ringeisen c. Austria; 15 luglio 1982, Eckle c. Germania; 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; 19 febbraio 1991, Manzoni c. Italia; 26 febbraio 1993, Messina c. Italia; 4 aprile 2006, Kobtsev c. Ucraina), abbia dedotto dall'art. 6 della CEDU la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente all'inosservanza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato.

Si tratta, peraltro, di un approdo ermeneutico del tutto consono alle finalità perseguite dal giudizio di riparazione e sollecitate dall'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale. La violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, espresso dall'art. 6 della CEDU, genera infatti la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dalla eccessiva pendenza dell'accusa, quando essa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato (Corte EDU, sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania). È questa un'evenienza in alcun modo circoscrivibile alla fase del processo che segue all'esercizio dell'azione penale (art. 405 cod. proc. pen.) e all'assunzione della qualità di imputato (art. 60 cod. proc. pen.), posto che essa tende naturalmente a manifestarsi fin dal tempo in cui una persona è venuta formalmente a conoscenza dell'esistenza di un'indagine a suo carico, in particolare quando si accompagna al compimento di atti invasivi della sfera di libertà dell'individuo.

Pertanto, una volta penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa, il principio che collega alla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 della CEDU, una pretesa riparatoria nei confronti dello Stato, viene da sé che l'equa riparazione avrà ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo", ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione.

In altri termini, se si individua nella CEDU il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la nozione di "processo" si rende per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale. In ciò ancora una volta «si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto



della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività» (sentenza n. 49 del 2015).

La stessa legge n. 89 del 2001 intende dichiaratamente offrire un rimedio interno per i casi di violazione dell'art. 6, comma 1, della CEDU (art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001), così confermando che nell'orbito normativo è quest'ultima disposizione, nel significato conferitole dalla consolidata giurisprudenza europea, a definire il ventaglio delle opzioni che si offrono al legislatore.

Tra queste vi è la specificazione dei criteri di quantificazione della somma dovuta, purché essi non conducano ad accordare un indennizzo manifestamente incongruo rispetto a quello che sarebbe stato invece conseguito ove fosse stato esperito ricorso avanti alla Corte di Strasburgo. Proprio quest'ultima, nella sua massima composizione e dunque con pronuncia senz'altro valevole ad esprimere l'indirizzo vincolante del giudice europeo, ha accordato agli Stati un largo margine di apprezzamento nella costruzione di un rimedio compensatorio interno, che tenga conto delle peculiarità dell'ordinamento nazionale e dei livelli di vita del paese, fino al punto da giustificare indennizzi, pur sempre adeguati, ma inferiori a quelli ottenibili con un ricorso davanti alla Corte europea (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia; sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella c. Italia).

Vi è, perciò, uno spazio per scelte discrezionali (sentenza n. 30 del 2014) che incidono sulla determinazione di quanto spetta a titolo di equa riparazione, purché esse siano esercitate nel rispetto dei principi cardine con cui la Corte di Strasburgo colora di significato l'art. 6 della CEDU e purché tali scelte non si prestino, in linea astratta, ad incidere sull'an stesso del diritto, anziché sul quantum.

L'art. 2, comma 2-bis, impugnato, non rispetta nessuna di tali condizioni.

Non la prima, perché il legislatore si è svincolato dalla generale nozione di "processo" penale rilevante ai sensi dell'art. 6 della Convenzione e tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto, benché essa, come si è visto, non sia conciliabile con la finalità perseguita dal rimedio compensatorio garantito dalla CEDU.

Non la seconda, giacché è senza dubbio possibile che solo aggiungendo il periodo di svolgimento delle indagini al computo della durata del successivo processo penale si superi il limite di tempo, di fase o complessivo, rispettato il quale non sorge diritto alla riparazione. La norma impugnata, amputando il "processo", per come va inteso ai sensi dell'art. 6 della CEDU, di una sua componente si congiunge alla previsione normativa che vieta di accogliere la domanda di riparazione se il giudizio non ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due in secondo grado e di uno innanzi alla Corte di cassazione, e comunque quella complessiva di sei anni. In tal modo, viene formulata una previsione astratta, la cui applicazione si presta ad incidere negativamente non solo sulla misura della riparazione, ma anche sulla sussistenza del relativo diritto. Tale effetto, connaturato alla norma censurata, deve ritenersi precluso al legislatore (sentenza n. 30 del 2014; ordinanza n. 124 del 2014).

Compito di questa Corte è perciò di ricondurre la norma impugnata alla legalità convenzionale, dichiarandone l'illegittimità costituzionale per la parte in cui essa si è allontanata dall'osservanza della normativa interposta, e quindi anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

A tal fine, va osservato che la Corte di Strasburgo ha specificamente affermato che l'art. 6 della CEDU non impone di assumere in considerazione l'intera fase delle indagini (sentenza 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia; sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania), se esse non hanno comportato la comunicazione formale dell'accusa penale, o comunque il compimento di atti, da parte dell'autorità a ciò competente, che si siano ripercossi sulla sfera giuridica della persona. Una pronuncia di questa Corte che prescrivesse l'obbligo di computare l'intera durata delle indagini preliminari finirebbe perciò per eccedere quanto necessario sul piano della legittimità costituzionale, includendo arbitrariamente fasi durante le quali l'indagato, ignaro dell'iniziativa dell'autorità giudiziaria, non ha subito alcun patimento, e che quindi il legislatore ben può escludere dal periodo rilevante ai fini della riparazione.

Del resto, prima dell'introduzione dell'art. 2, comma 2-bis, impugnato, la giurisprudenza di legittimità si era assestata nel senso che ad assumere rilievo fosse solo il tempo successivo al momento in cui l'indagato aveva avuto concreta notizia del procedimento penale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 23 settembre 2014, n. 19977).

Calando la giurisprudenza europea nel contesto nazionale, risulta che l'autorità competente a conferire all'accusa penale la consistenza necessaria ad interferire con la sfera personale dell'indagato è l'autorità giudiziaria, attraverso il compimento di atti dai quali consegue la conoscenza, da parte della persona, della pendenza di un'indagine a suo carico.

L'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, va conseguentemente dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero



quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Va da sé che, pur dopo avere ristabilito la conformità a Costituzione della norma impugnata, ed avere così incluso nel calcolo della durata del processo le indagini preliminari, nei limiti appena indicati, persiste la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte EDU e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 111 Cost. proposta dalla Corte d'appello di Firenze.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, della legge n. 89 del 2001, sollevate dalla sola Corte d'appello di Firenze, in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., sono inammissibili.

Il rimettente reputa costituzionalmente illegittima la norma impugnata, nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano «riconducibili» alle parti, ovvero «dovuti al comportamento delle parti».

Questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento al processo penale, ma con argomenti di carattere sistematico più ampio, che la sospensione è istituito «oggetto non di una disciplina generale, bensì di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite» (sentenza n. 24 del 2004).

A ciò si aggiunga che, allo scopo di saggiare la conformità della previsione legislativa impugnata alla Costituzione, e in particolare all'art. 6 della CEDU, sarebbe necessario verificare l'aderenza del divieto di prendere in considerazione le fasi di sospensione del processo, rispetto alle finalità cui deve rispondere la disciplina del diritto all'equa riparazione.

Esse si sostanziano, come si è visto, nel ristoro del patimento subito a causa della pendenza del processo, attribuibile a disfunzioni dell'apparato statale.

A fronte di ciò, il criterio normativo suggerito dal rimettente per distinguere un'ipotesi di sospensione dall'altra appare anzitutto indeterminato, perché non chiarisce se la «riconducibilità» della causa sospensiva alle parti implichi un giudizio di imputabilità, in ragione di una condotta ostruzionistica che osta al ristoro del danno (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania), ovvero un apprezzamento in ordine alla domanda delle parti cui consegua la sospensione del processo, ove essa valga quale fatto obiettivo, non imputabile allo Stato, e idoneo ad incidere sul diritto all'equa riparazione (Corte EDU, sentenza 12 maggio 1999, Saccomanno c. Italia), ovvero ancora la corrispondenza della sospensione a un interesse, o anche ad un'esigenza processuale, propria delle sole parti.

L'eterogeneità delle ipotesi di sospensione previste dai diversi settori processuali dell'ordinamento non è, in altri termini, ricondotta a unità per mezzo dell'ambigua formula cui il rimettente ha ancorato il dubbio di costituzionalità.

Tale criterio, oltre che vago, si mostra inoltre inadeguato, poiché appare slegato dalle linee direttrici promananti dalla giurisprudenza europea.

È sufficiente considerare, a tal fine, che la Corte di Strasburgo, in modo costante, include nel periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo il periodo di sospensione conseguente alla proposizione di un incidente di legittimità costituzionale (Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, Deumeland c. Germania; inoltre, a sezioni semplici, sentenza 4 dicembre 1995, Terranova c. Italia; sentenza 25 febbraio 2000, Gast e Popp c. Germania; sentenza 31 maggio 2001, Metzger c. Germania), ma non quello derivante dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'unione europea, per la cui protrazione nulla è imputabile allo Stato (sentenza 26 febbraio 1998, Pafitis e altri c. Grecia; sentenza 30 settembre 2003, Koua Poirrez c. Francia).

È chiaro che tali ipotesi di sospensione sono del tutto equivalenti, quanto all'attività e agli interessi delle parti del processo *a quo*, ovvero al criterio normativo sposato dal rimettente, ma ben si comprende la ragione per cui, agli effetti dell'equa riparazione per la eccessiva durata del processo, la Corte di Strasburgo non ritenga di accomunarle.

Il giudice *a quo*, anziché limitarsi a dubitare della legittimità costituzionale della porzione di norma attinente al processo principale, che verteva sulla sospensione per incidente di legittimità costituzionale, ha impugnato l'intera disposizione, propugnandone la declaratoria di incostituzionalità in un senso indeterminato e inadeguato, e comunque non costituzionalmente obbligato.

Tale vizio determina l'inammissibilità delle questioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quater, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150184

N. 185

Sentenza 8 - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circostanze del reato - Recidiva obbligatoria in caso di condanna per uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

- Codice penale, art. 99, quinto comma, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 10 settembre 2014, e dalla Corte d'appello di Napoli, terza sezione penale, con ordinanza del 19 novembre 2014, rispettivamente iscritte al n. 227 del registro ordinanze 2014 e al n. 35 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2014 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 luglio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 10 settembre 2014 (r.o. n. 227 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

Il giudice *a quo* premette che, con sentenza emessa il 21 dicembre 2011, la Corte d'assise di Napoli aveva dichiarato N.F. colpevole dei reati di cui agli artt. 81, cpv., 600 e 600-*bis* cod. pen. e, applicate le circostanze attenuanti generiche ed esclusa la contestata recidiva, lo aveva condannato alla pena di cinque anni e sei mesi di reclusione. Il giudice di primo grado aveva altresì condannato N.M., per il reato di cui all'art. 600-*bis* cod. pen., alla pena di giustizia, assolvendola dall'imputazione ex art. 600 cod. pen. per non aver commesso il fatto.

La Corte d'assise d'appello di Napoli, in accoglimento dell'appello del procuratore generale, aveva parzialmente riformato la sentenza di primo grado e, ritenendo, con riferimento a N.F., obbligatoria la recidiva contestata ed equivalenti le circostanze attenuanti generiche, aveva rideterminato la pena in otto anni e due mesi di reclusione.

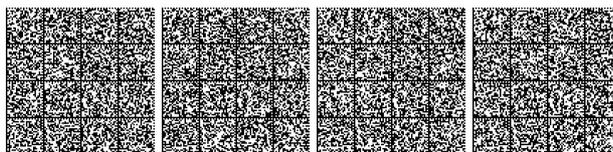
La Corte rimettente riferisce che gli imputati avevano proposto, a mezzo del proprio difensore, ricorso per cassazione contro la sentenza di secondo grado, sostenendo, tra l'altro, che erroneamente era stata ritenuta obbligatoria l'applicazione della recidiva e aggiungendo che, nel caso in cui questo motivo non fosse stato accolto, si sarebbe dovuta sollevare una questione di legittimità costituzionale «degli artt. 99 e 69 cod. pen., dell'art. 407, comma 2, cod. proc. pen. in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 111 Cost.».

Il giudice *a quo* ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 192 del 2007) e di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio 2010, n. 35738), l'art. 99, quinto comma, cod. pen., prevede un'ipotesi di recidiva obbligatoria, che si affianca alle diverse forme di recidiva facoltativa disciplinate dai primi quattro commi del medesimo articolo, che diventano obbligatorie nel caso in cui il soggetto commette un nuovo delitto incluso fra quelli indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale, non occorrendo che anche il delitto per il quale vi è stata precedente condanna rientri nell'elencazione di cui al menzionato art. 407 (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798).

La questione di legittimità costituzionale sarebbe pertanto rilevante, in quanto la richiamata giurisprudenza costituzionale e di legittimità «rende ragione [...] della qualificazione come obbligatoria della recidiva [semplice] applicata nel caso di specie all'imputato, posto che [...] entrambi i reati per i quali è intervenuta condanna sono ricompresi nel "catalogo" di cui all'art. 407, comma 2, lett. *a*), cod. proc. pen.» e che l'imputato è gravato da un precedente penale per il reato di rissa di cui all'art. 588 cod. pen.

La questione sarebbe inoltre non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della manifesta irragionevolezza e dell'identità di trattamento di situazioni diverse cui la norma dà luogo, e all'art. 27, terzo comma, Cost.

La Corte rimettente ricorda che la giurisprudenza costituzionale, intervenuta in seguito alla sostituzione, ad opera dell'art. 4 della legge n. 251 del 2005, dell'art. 99 cod. pen., ha messo a fuoco la fisionomia dell'istituto della recidiva, individuando il suo fondamento nella più accentuata colpevolezza e nella maggiore pericolosità del reo (sentenza n. 192 del 2007). Con riferimento alla recidiva facoltativa, in particolare, l'aumento di pena per il fatto per il quale si procede



può essere disposto «solo allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (ordinanza n. 409 del 2007; conformi, *ex plurimis*, ordinanze n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008).

In linea con l'impostazione adottata dalla Corte costituzionale - prosegue il giudice *a quo* - le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sottolineato, da una parte, che «il giudizio sulla recidiva non riguarda l'astratta pericolosità del soggetto o un suo status personale svincolato dal fatto reato» e, dall'altra, che il riconoscimento e l'applicazione della recidiva quale circostanza aggravante postulano, invece, «la valutazione della gravità dell'illecito commisurato alla maggiore attitudine a delinquere manifestata dal soggetto agente, idonea ad incidere sulla risposta punitiva - sia in termini retributivi che in termini di prevenzione speciale - quale aspetto della colpevolezza e della capacità di realizzazione di nuovi reati, soltanto nell'ambito di una relazione qualificata tra i precedenti del reo e il nuovo illecito da questo commesso, che deve essere concretamente significativo - in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, e avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. - sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798).

Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale e di legittimità, quindi, l'applicabilità della recidiva richiede una relazione qualificata tra i precedenti del reo e il nuovo illecito, che deve risultare da un accertamento condotto, nel caso concreto, sulla base di criteri enucleati dalle sezioni unite della Corte di cassazione, quali la natura dei reati, il tipo di devianza di cui sono il segno, la qualità dei comportamenti, il margine di offensività delle condotte, la distanza temporale e il livello di omogeneità esistente fra loro, l'eventuale occasionalità della ricaduta e ogni altro possibile parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio 2010, n. 35738).

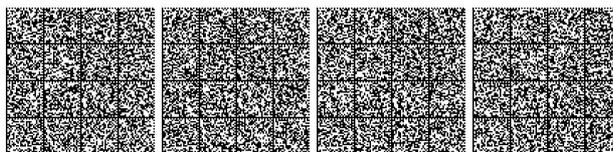
Ad avviso della Corte rimettente, «I criteri indicati dalle Sezioni unite riflettono le condizioni “sostanziali” per l'applicazione della circostanza aggravante, fungendo così da strumento necessario ad assicurare che, nel caso concreto, l'applicazione della recidiva sia coerente con il suo fondamento, ossia con la riconoscibilità, nella ricaduta nel delitto, di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo».

Tuttavia, prosegue il giudice *a quo*, l'accertamento, nel caso concreto, della significatività del nuovo episodio delittuoso sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo è precluso nell'ipotesi di recidiva obbligatoria prevista dalla norma censurata, che pone appunto un automatismo basato su una presunzione. «Attesa, evidentemente, l'identità del fondamento della recidiva facoltativa e di quella obbligatoria, l'oggetto di detta presunzione coincide con le condizioni “sostanziali” per l'applicazione della circostanza aggravante, sicché lo scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata rinvia, in prima battuta, alla valutazione della ragionevolezza della presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità del reo delineata dal legislatore con riferimento ai delitti espressivi ricompresi nel “catalogo” di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen.».

Richiamata la giurisprudenza costituzionale relativa alle presunzioni assolute (sentenza n. 139 del 2010), la Corte rimettente conclude che i criteri in forza dei quali il giudice, nei casi di cui ai primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen., accerta se in concreto la reiterazione del delitto sia espressione di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità del reo non possono formare oggetto di una presunzione assoluta basata esclusivamente sul titolo del reato. Infatti, «il riferimento ad un determinato reato espressivo (ovvero a una categoria o a un “elenco” di reati espressivi) è in radice inidoneo a fornire alla presunzione in cui si sostanzia la norma censurata dati di esperienza generalizzati in ordine alla sintomaticità del nuovo episodio delittuoso sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo (Corte cost., sentenza n. 183 del 2011), sintomaticità il cui accertamento [...] richiede la verifica in concreto di una serie di elementi [...] insuscettibili di trovare effettiva espressione nella mera indicazione del titolo del nuovo delitto commesso e, dunque, di formare oggetto della presunzione assoluta di cui alla norma censurata».

La norma censurata sarebbe allora manifestamente irragionevole, perché l'applicazione obbligatoria della recidiva, «Svincolata dall'accertamento in concreto sulla base dei criteri applicativi indicati e affidata alla sola indicazione del titolo del nuovo delitto», viene privata di una base empirica adeguata a preservare il fondamento della circostanza aggravante (ossia l'attitudine della ricaduta nel delitto ad esprimere una più accentuata colpevolezza e una maggiore pericolosità del reo), risolvendosi in una presunzione assoluta - appunto - di più accentuata colpevolezza o di maggiore pericolosità del tutto irragionevole.

La manifesta irragionevolezza della norma impugnata, peraltro, troverebbe ulteriore conferma nel criterio legislativo di individuazione dei reati che comportano la recidiva obbligatoria, «criterio incentrato sul catalogo di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., che contiene “un elenco di reati ritenuti dal legislatore, a vari fini, di particolare gravità e allarme sociale” (Corte cost., sentenza n. 192 del 2007)»: invero, una valutazione di gravità e allarme sociale di determinati reati effettuata in relazione ad istituti processuali (quali la durata delle indagini preliminari ovvero



la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare) è priva di correlazione con l'accertamento della sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni applicative della recidiva e, in particolare, è inidonea ad esprimere una «relazione qualificata tra i precedenti del reo e il nuovo delitto», in grado di offrire un congruo fondamento giustificativo al giudizio di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità in cui deve sostanzarsi l'applicazione della recidiva.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche per l'identico trattamento riservato, dall'art. 99, quinto comma, cod. pen., a situazioni diverse: «infatti, ad identica riconducibilità del nuovo delitto nel “catalogo” di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., ben possono corrispondere situazioni connotate, dal punto di vista delle condizioni “sostanziali” di applicazione della circostanza, da profonda diversità, avuto riguardo, ad esempio, al tipo di devianza di cui i reati sono sintomatici o all'eventuale occasionalità della ricaduta».

La norma censurata, insomma, darebbe luogo ad un'illegittima uguaglianza di trattamento di situazioni diverse, in quanto precluderebbe l'accertamento della concreta significatività del nuovo episodio delittuoso sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo.

Ad avviso della Corte rimettente, infine, la questione sarebbe non manifestamente infondata anche con riferimento al principio di proporzionalità della pena riconducibile all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la preclusione dell'accertamento giurisdizionale della sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni “sostanziali” legittimanti l'applicazione della recidiva rende la pena palesemente sproporzionata - e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanificandone, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa.

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 7 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, come rilevato dalla Corte di cassazione, la maggiore severità della disciplina della recidiva reiterata nel caso di realizzazione di un delitto di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., «non è irragionevole in quanto limitata a fattispecie specifiche, caratterizzate da notevole allarme sociale, indice del perdurare della capacità a delinquere del reo», secondo una scelta legislativa non in contrasto con i principi costituzionali, essendo finalizzata a sanzionare più severamente, sia pure comprimendo gli spazi di discrezionalità del giudice, chi abbia continuato a commettere reati nonostante l'irrogazione di precedenti condanne.

La questione, comunque, sarebbe inammissibile in quanto la Corte rimettente non ha preliminarmente verificato la possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità ipotizzati.

Infatti il giudice *a quo* non ha considerato che, secondo la giurisprudenza di legittimità, vi sarebbero delle ipotesi in cui è consentito non applicare l'aumento di pena per la recidiva, ancorché obbligatoria.

Ciò accade, in primo luogo, nel caso di concorso tra la recidiva obbligatoria (non reiterata) e una o più circostanze attenuanti, in quanto il divieto di prevalenza sancito dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., opera solamente nelle ipotesi di recidiva reiterata di cui al quarto comma dell'art. 99 cod. pen. e non anche in quelle di recidiva obbligatoria di cui al quinto comma del medesimo articolo.

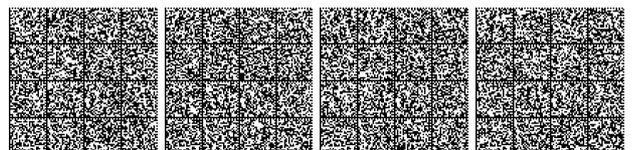
L'esclusione della recidiva obbligatoria dalle limitazioni poste al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee permetterebbe, dunque, al giudice di ritenere prevalenti, su di essa, eventuali circostanze attenuanti, «in tal modo recuperando la possibilità di adattare la pena al caso concreto, venuta meno la causa della obbligatorietà della recidiva». Insomma, la perdita di discrezionalità nella decisione sull'applicabilità della recidiva «verrebbe compensata dalla facoltà di ritenerla subvalente nel giudizio di bilanciamento con circostanze di segno opposto».

In secondo luogo, come hanno ricordato le sezioni unite della Corte di cassazione, la recidiva è circostanza aggravante ad effetto speciale quando comporta un aumento di pena superiore a un terzo e pertanto soggiace, in caso di concorso con circostanze aggravanti dello stesso tipo, alla regola dell'applicazione della pena prevista per la circostanza più grave, e ciò pur quando l'aumento che ad essa segua sia obbligatorio, per avere il soggetto, già recidivo per un qualunque reato, commesso uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen.

L'applicabilità dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., quindi, può comportare una deroga al regime di obbligatorietà dell'aumento di pena per la recidiva di cui al quinto comma dell'art. 99 cod. pen.

3.- La Corte d'appello di Napoli, terza sezione penale, con ordinanza del 19 novembre 2014 (r.o. n. 35 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005.

La Corte rimettente - richiamato «interamente il contenuto della ordinanza emessa dalla V sezione della S.C.C. in data 3 luglio 2014, dep. 10 settembre 2014, che in tutto [...] condivide» - ritiene la questione non manifestamente



infondata, con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della manifesta irragionevolezza e dell'identità di trattamento di situazioni diverse cui la norma impugnata dà luogo, e all'art. 27, terzo comma, Cost.

Sotto il profilo della ragionevolezza, la norma censurata introdurrebbe un «discutibile automatismo basato su una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e maggiore pericolosità del reo, delineata dal legislatore con un altrettanto discutibile riferimento alla categoria disomogenea dei reati cui all'art. 407, co. 2 lett. a) c.p.p.», individuati a fini processuali (durata delle indagini preliminari o sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare), senza alcuna correlazione con le condizioni che fondano l'aumento di pena per la recidiva.

Si tratterebbe, peraltro, «di un elenco comprensivo di alcuni - ma non di tutti - i delitti di particolare gravità e allarme sociale».

La norma censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, «sub specie di trattamento identico, riservato dall'art. 99, co. 5 c.p. a situazioni diverse: quelle in cui il nuovo delitto è indice di maggiore colpevolezza/pericolosità, e quelle in cui invece non lo è».

Sarebbe violato infine il principio di proporzionalità della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Ad avviso del giudice rimettente, la questione sarebbe anche rilevante «atteso che vengono in rilievo, per tutti gli imputati, precedenti datati e disomogenei rispetto alla regiudicanda».

4.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 14 aprile 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe manifestamente inammissibile, perché l'ordinanza di rimessione presenta un'assoluta carenza di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza.

La questione, nel merito, sarebbe infondata, in quanto la Corte rimettente non ha preliminarmente verificato la possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità ipotizzati.

Al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato formula le medesime considerazioni svolte in relazione all'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione.

La difesa dello Stato ricorda, infine, che la Corte di cassazione ha già ritenuto la maggiore severità della disciplina della recidiva reiterata nel caso di realizzazione di un delitto di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., non irragionevole in quanto limitata a fattispecie specifiche, caratterizzate da notevole allarme sociale, e indicative del perdurare della capacità a delinquere del reo.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, quinta sezione penale, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

La Corte rimettente ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 192 del 2007) e di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio 2010, n. 35738), l'art. 99, quinto comma, cod. pen., prevede un'ipotesi di recidiva obbligatoria, che si affianca alle diverse forme di recidiva facoltativa disciplinate dai primi quattro commi del medesimo articolo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798), e ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., con riferimento all'art. 3 Cost., non sia manifestamente infondata. Infatti, a suo avviso, l'applicazione obbligatoria della recidiva, «Svincolata dall'accertamento in concreto sulla base dei criteri applicativi indicati [dalla giurisprudenza] e affidata alla sola indicazione del titolo del nuovo delitto», viene privata di una base empirica adeguata a preservare il fondamento della circostanza aggravante (ossia l'attitudine della ricaduta nel delitto ad esprimere una più accentuata colpevolezza e una maggiore pericolosità del reo), risolvendosi in una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza o di maggiore pericolosità, del tutto irragionevole.

La manifesta irragionevolezza della norma impugnata, peraltro, troverebbe ulteriore conferma nel criterio legislativo di individuazione dei reati che comportano la recidiva obbligatoria - «criterio incentrato sul catalogo di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., che contiene “un elenco di reati ritenuti dal legislatore, a vari fini, di particolare gravità e allarme sociale” (Corte cost., sentenza n. 192 del 2007)» - che è privo di correlazione con l'accertamento della sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni della recidiva e, in particolare, è inidoneo ad esprimere



una «relazione qualificata tra i precedenti del reo e il nuovo delitto» in grado di offrire un congruo fondamento giustificativo al giudizio di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità, da cui deve essere sorretta l'applicazione della recidiva.

La norma censurata violerebbe, in secondo luogo, il principio di uguaglianza dettato dall'art. 3 Cost., in quanto darebbe luogo ad un'illegittima uguaglianza di trattamento di situazioni diverse, precludendo l'accertamento della concreta significatività del nuovo episodio delittuoso sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo.

Infine, la questione sarebbe non manifestamente infondata in relazione al principio di proporzionalità della pena, riconducibile all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la preclusione dell'accertamento giurisdizionale della sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni "sostanziali" legittimanti l'applicazione della recidiva renderebbe la pena palesemente sproporzionata - e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato - vanificandone, già a livello di comminatoria legislativa astratta, la finalità rieducativa.

2.- La Corte d'appello di Napoli, terza sezione penale, sempre con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., muove analoghe censure all'art. 99, quinto comma, cod. pen., richiamando «interamente il contenuto della ordinanza emessa dalla V sezione della S.C.C. in data 3 luglio 2014, dep. 10 settembre 2014», con cui è stata sollevata la medesima questione di legittimità costituzionale.

3.- Le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche o analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte d'appello di Napoli (r.o. n. 35 del 2015), perché l'ordinanza di remissione presenta un'assoluta carenza di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza.

L'eccezione è fondata.

La Corte rimettente - dopo aver enunciato le ragioni della non manifesta infondatezza della questione, anche attraverso il rinvio all'ordinanza della Corte di cassazione - ha ritenuto la questione rilevante «atteso che vengono in rilievo, per tutti gli imputati, precedenti datati e disomogenei rispetto alla regiudicanda».

Il giudice *a quo*, però, ha omesso, sia di indicare il capo di imputazione e il titolo di reato per cui procede, sia di descrivere il fatto contestato agli imputati. Dall'ordinanza di remissione non emerge se il reato per cui si procede e a cui si riferisce la recidiva rientra nel catalogo dell'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, situazione che costituisce il presupposto per l'applicazione della norma censurata.

La mancanza di indicazione del reato contestato e di descrizione della fattispecie impedisce a questa Corte di verificare la rilevanza della questione, rendendola manifestamente inammissibile (*ex multis*, ordinanze n. 16 del 2014 e n. 295 del 2013).

5.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, anche la questione sollevata dalla Corte di cassazione (r.o. n. 227 del 2014) sarebbe inammissibile, perché il rimettente non ha preliminarmente verificato la possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità, non avendo considerato che, secondo la giurisprudenza di legittimità, vi sarebbero delle ipotesi in cui al giudice è consentito non applicare l'aumento di pena per la recidiva, ancorché obbligatoria.

Ciò accade, in primo luogo, nel caso di concorso tra la recidiva obbligatoria (non reiterata) e una o più circostanze attenuanti, in quanto il divieto di prevalenza sancito dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., opera solamente nelle ipotesi di recidiva reiterata di cui al quarto comma dell'art. 99 cod. pen. e non anche in quelle di recidiva obbligatoria di cui al quinto comma del medesimo articolo.

L'esclusione della recidiva obbligatoria dalle limitazioni poste al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee permetterebbe, dunque, al giudice di ritenere prevalenti, su di essa, eventuali circostanze attenuanti, «in tal modo recuperando la possibilità di adattare la pena al caso concreto, venuta meno la causa della obbligatorietà della recidiva».

In secondo luogo, come hanno ricordato le sezioni unite della Corte di cassazione, la recidiva è circostanza aggravante ad effetto speciale quando comporta un aumento di pena superiore a un terzo e pertanto soggiace, in caso di concorso con circostanze aggravanti dello stesso tipo, alla regola dell'applicazione della pena prevista per la circostanza più grave, e ciò pur quando l'aumento che ad essa segua sia obbligatorio, per avere il soggetto, già recidivo per un qualunque reato, commesso uno dei delitti indicati all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. L'applicabilità dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., perciò, può comportare una deroga al regime di obbligatorietà dell'aumento di pena per la recidiva di cui al quinto comma dell'art. 99 cod. pen.

L'eccezione è priva di fondamento.



La Corte rimettente - premesso che la Corte d'assise d'appello di Napoli, in parziale riforma della sentenza di primo grado che aveva condannato gli imputati per i reati di cui agli artt. 81, cpv., 600 e 600-bis cod. pen., ha ride-terminato la pena, ritenendo la contestata recidiva obbligatoria e le circostanze attenuanti generiche equivalenti - ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., rilevante, in quanto la giurisprudenza costituzionale e di legittimità sulla disciplina della recidiva, così come ridisegnata dalla legge n. 251 del 2005, «rende ragione [...] della qualificazione come obbligatoria della recidiva [semplice] applicata nel caso di specie all'imputato, posto che [...] entrambi i reati per i quali è intervenuta condanna sono ricompresi nel "catalogo" di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen.» e che l'imputato è gravato da un precedente penale per il reato di rissa di cui all'art. 588 cod. pen.

Il giudice *a quo* chiarisce, quindi, che la recidiva contestata ad uno degli imputati ed applicata dalla sentenza di appello è semplice ma obbligatoria, rientrando il nuovo episodio delittuoso nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen.

Considerato che la recidiva obbligatoria si affianca alle diverse forme di recidiva facoltativa disciplinate dai primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798) e che, nel caso di specie, si tratta di un'ipotesi di recidiva sì obbligatoria ma semplice, l'aumento relativo è quello, indicato dal primo comma dell'art. 99 cod. pen., di un terzo della pena da infliggere per il nuovo reato. Non viene pertanto in considerazione l'applicabilità dell'art. 63, terzo comma, cod. pen.

È vero, invece, che, trattandosi di recidiva semplice, non dovrebbe operare, nella fattispecie in esame, l'art. 69, quarto comma, cod. pen., che introduce, nei casi previsti dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., ossia nelle ipotesi di recidiva reiterata, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti. Però la Corte d'assise d'appello di Napoli ha ritenuto la recidiva equivalente alle attenuanti generiche e con il ricorso per cassazione gli imputati hanno contestato l'applicazione della recidiva e non anche il giudizio di comparazione, che è rimasto sottratto al sindacato di legittimità della Corte di cassazione. Perciò la Corte era inevitabilmente tenuta a fare applicazione della norma impugnata.

6.- Nel merito la questione sollevata dalla Corte di cassazione è fondata.

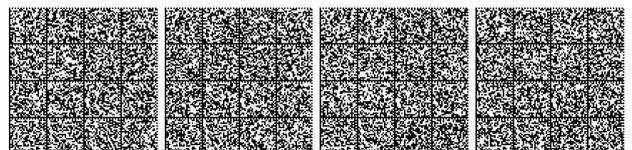
7.- L'art. 4 della legge n. 251 del 2005 ha sostituito l'art. 99 cod. pen., introducendo nel quinto comma un'ipotesi di recidiva obbligatoria, che ricorre «Se si tratta di uno dei delitti indicati all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale».

Nel ricostruire i lineamenti della recidiva dopo l'avvenuta sostituzione dell'art. 99 cod. pen., effettuata con l'art. 4 della legge n. 251 del 2005, la giurisprudenza costituzionale ha messo a fuoco l'istituto, individuando il suo fondamento nella più accentuata colpevolezza e nella maggiore pericolosità del reo, e ha prospettato la facoltatività di tutte le ipotesi di recidiva diverse da quella del quinto comma dell'art. 99 cod. pen., e quindi anche la facoltatività della recidiva reiterata, prevista dal quarto comma (sentenza n. 192 del 2007; ordinanze n. 171 del 2009, n. 257, n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008).

In particolare è stato chiarito che nel caso di recidiva facoltativa l'aumento di pena può essere disposto «solo allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo» (ordinanza n. 409 del 2007; conformi, *ex plurimis*, ordinanze n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008).

8.- L'orientamento prospettato da questa Corte è stato recepito dalla giurisprudenza di legittimità, che ha riconosciuto la natura facoltativa di tutte le ipotesi di recidiva, ad eccezione di quella rappresentata dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen., e ha ritenuto che quando la contestazione concerne una delle ipotesi contemplate dai primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen. è compito del giudice verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito è effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità, tenendo conto della natura dei reati, del tipo di devianza di cui sono il segno, della qualità dei comportamenti, del margine di offensività delle condotte, della distanza temporale e del livello di omogeneità esistenti fra loro, dell'eventuale occasionalità della ricaduta e di ogni altro possibile parametro individualizzante, significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero riscontro formale dei precedenti penali. All'esito di tale verifica si ritiene che al giudice sia consentito negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento della sanzione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio 2010, n. 35738. In senso conforme, Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798).

9.- Nel caso della recidiva prevista dall'art. 99, quinto comma, cod. pen., questa verifica è preclusa; l'aumento della pena consegue automaticamente al mero riscontro formale della precedente condanna e dell'essere il nuovo reato compreso nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., senza che il giudice sia tenuto ad accertare in concreto se, in rapporto ai precedenti, il nuovo episodio delittuoso sia indicativo di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo.



La norma censurata, quindi, introduce un vero e proprio automatismo sanzionatorio, basato sul titolo del nuovo reato, e più precisamente sulla sua appartenenza al catalogo dell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen..

Ad avviso del giudice rimettente, è questo automatismo che, per la sua irragionevolezza, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost.

9.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex multis*: sentenze n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006).

Nel caso di specie, il rigido automatismo sanzionatorio cui dà luogo la norma censurata - collegando l'automatico e obbligatorio aumento di pena esclusivamente al dato formale del titolo di reato commesso - è del tutto privo di ragionevolezza, perché inadeguato a neutralizzare gli elementi eventualmente desumibili dalla natura e dal tempo di commissione dei precedenti reati e dagli altri parametri che dovrebbero formare oggetto della valutazione del giudice, prima di riconoscere che i precedenti penali sono indicativi di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo.

L'obbligatorietà stabilita dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen. impone l'aumento della pena anche nell'ipotesi in cui esiste un solo precedente, lontano nel tempo, di poca gravità e assolutamente privo di significato ai fini della recidiva.

È da notare che «la funzione del quinto comma è quella di prefigurare, in rapporto a ciascuna delle forme di recidiva facoltativa in precedenza disciplinate, altrettante ipotesi di recidiva obbligatoria» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 24 febbraio 2011, n. 20798). Ciò significa che mentre nei primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen. sono previste ipotesi di diversa gravità della recidiva, con il passaggio da quella semplice (primo comma) a quella aggravata (secondo comma), a quella pluriaggravata (terzo comma) e a quella reiterata (quarto comma), che possono avere un significato assai diverso ai fini della valutazione della colpevolezza e della pericolosità del reo, nel quinto comma tutte queste diverse ipotesi vengono irragionevolmente parificate in una previsione di obbligatorietà, che comporta un aumento di pena solo in ragione del titolo del reato che è stato commesso. Ne deriva che il giudice nell'applicare la pena prevista per questo reato deve aumentarla, anche se l'aumento è privo di una reale giustificazione, oggettiva o soggettiva.

L'irragionevolezza della norma impugnata è ancor più manifesta se si considera che l'elenco dei delitti che comportano l'obbligatorietà, contenuto nell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., concerne reati eterogenei, collegati dal legislatore solo in funzione di esigenze processuali e in particolare del termine di durata massima delle indagini preliminari, e quindi inadeguati ad esprimere un comune dato significativo ai fini dell'applicazione della recidiva.

9.2.- L'automatismo sanzionatorio introdotto dalla norma censurata non potrebbe giustificarsi neppure ritenendo che esso si fondi su una presunzione assoluta di più accentuata colpevolezza e di maggiore pericolosità del reo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*». In particolare, «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (*ex multis*, sentenze n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

Nel caso di specie, la presunzione in questione, relativa alla colpevolezza e alla pericolosità del reo, sarebbe giustificata unicamente dall'appartenenza del nuovo episodio delittuoso al catalogo dei reati indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., ma non potrebbe trovare fondamento in un dato di esperienza generalizzato.

Un dato del genere infatti non esiste, posto che per le ragioni indicate ben possono ipotizzarsi accadimenti reali contrari alla generalizzazione presunta.

In conclusione, l'art. 99, quinto comma, cod. pen., nel prevedere che nei casi di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., la recidiva è obbligatoria, contrasta con il principio di ragionevolezza e parifica nel trattamento obbligatorio situazioni personali e ipotesi di recidiva tra loro diverse, in violazione dell'art. 3 Cost.

9.3.- La previsione di un obbligatorio aumento di pena legato solamente al dato formale del titolo di reato, senza alcun «accertamento della concreta significatività del nuovo episodio delittuoso - in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti e avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. - "sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo" (sentenza n. 192 del 2007)» (sentenza n. 183 del 2011), viola anche l'art. 27, terzo comma, Cost., che implica «un costante 'principio di proporzione' tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 341 del 1994)» (sentenza n. 251 del 2012). La preclusione



dell'accertamento della sussistenza nel caso concreto delle condizioni che dovrebbero legittimare l'applicazione della recidiva può rendere la pena palesemente sproporzionata, e dunque avvertita come ingiusta dal condannato, vanificandone la finalità rieducativa prevista appunto dall'art. 27, terzo comma, Cost.

10.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, limitatamente alle parole «è obbligatorio e».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), limitatamente alle parole «è obbligatorio e»;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150185

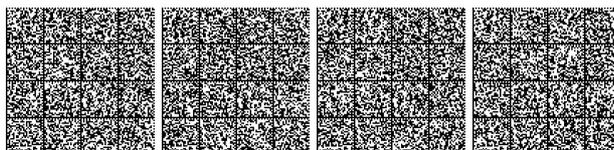
N. 186

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di sicurezza per l'infermo di mente e per il seminfermo di mente - Criteri di scelta - Condizioni per l'applicazione delle misure detentive.

- Decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81 - art. 1, comma 1, lettera b).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, promosso dal Tribunale di sorveglianza di Messina nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M.S., con ordinanza del 16 luglio 2014, iscritta al n. 247 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 24 giugno 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

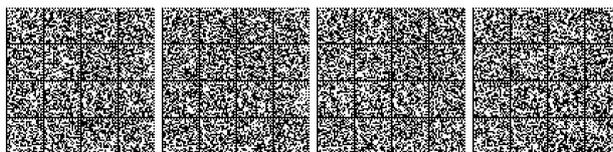
Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Messina, con ordinanza del 16 luglio 2014 (r.o. n. 247 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre 1948, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, «nelle parti in cui stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale “è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale” e che “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”».

Il Tribunale di sorveglianza premette di essere investito dell'appello avverso l'ordinanza del 28 febbraio 2014, con la quale il Magistrato di sorveglianza di Messina aveva rigettato l'istanza di revoca anticipata della misura di sicurezza detentiva della casa di cura e di custodia, prevista fino al 3 maggio 2015 nei confronti di una persona internata nell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto.

In seguito alla sentenza irrevocabile della Corte d'appello di Palermo, che aveva condannato M.S. alla pena di quattro anni e otto mesi di reclusione per il reato di tentato omicidio, con la diminvente di cui all'art. 89 del codice penale ritenuta equivalente all'aggravante di aver agito con crudeltà e alla recidiva reiterata, e aveva applicato al medesimo la misura della casa di cura e custodia per due anni, la Procura della Repubblica di Palermo aveva chiesto al Magistrato di sorveglianza di procedere all'accertamento della pericolosità sociale del condannato, al fine di disporre l'applicazione della citata misura di sicurezza. Il Magistrato di sorveglianza di Palermo, in seguito a un complesso esame della vicenda individuale, familiare, sociale, psichiatrica e giudiziaria di M.S. e dopo avere considerato il delitto contestato, alla luce della sentenza di condanna e delle risultanze peritali, aveva disposto, con ordinanza dell'8 ottobre 2012, l'applicazione della misura di sicurezza detentiva della casa di cura e custodia per la durata di due anni.

Nell'ordinanza si dava atto che il condannato soffriva di un disturbo diagnosticato come «discontrollo degli impulsi in soggetto con esiti di trauma cranico», tale da incidere «sulla capacità di intendere e volere dello stesso, con conseguente applicazione della diminvente prevista dall'art. 89 c.p.». Inoltre si precisava che nella patologia riscontrata era



insito un «forte grado di pericolosità, posto che, specie se associata all'assunzione, anche minima, di sostanze alcoliche (cui il M. è dedito) può dar luogo a reazioni molto violente e incontrollate» e si aggiungeva che M.S. era senza fissa dimora, senza occupazione, e privo di punti di riferimento familiare.

Con la successiva ordinanza del 28 febbraio 2014, il Magistrato di sorveglianza di Messina aveva rigettato l'istanza di revoca anticipata della misura di sicurezza, precisando tra l'altro, che non era stato possibile predisporre per M.S. «un progetto terapeutico perché non [era] possibile la presa in carico, non essendo residente nel territorio». Con provvedimento dell'11 aprile 2014, la Direzione dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto, in considerazione delle stabili condizioni psichiche di M.S., lo aveva ammesso al lavoro esterno ex art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Il giudice *a quo* sottolinea che la richiesta del difensore è volta ad ottenere la revoca anticipata della misura di sicurezza detentiva, anche ai fini del rientro nel paese d'origine, o, in via subordinata, l'applicazione della libertà vigilata.

In punto di rilevanza della questione, il Tribunale di sorveglianza osserva che l'impossibilità di utilizzare a fini prognostici dei fattori essenziali, come le condizioni individuali, familiari e sociali e l'assenza di progetti terapeutici individuali, incide «in modo determinante e profondamente distorsivo sul giudizio in corso», impedendo una valutazione compiuta della concreta pericolosità sociale di M.S. e del suo grado attuale. Questi aveva dimostrato condizioni psichiche stabili e aveva tenuto una condotta positiva, partecipando alle attività trattamentali con valenza terapeutica, sì da essere ammesso al lavoro ex art. 21 della legge n. 354 del 1975. La sua situazione individuale, familiare e socio-assistenziale però era «caratterizzata in chiave negativa dalla lontananza della famiglia residente in Tunisia, dalla mancanza di concreta prospettiva lavorativa e risocializzante, essendo sprovvisto di permesso di soggiorno in quanto scaduto, nonché dalla mancanza della presa in carico da parte dei servizi sanitari territoriali in quanto non residente e dall'assenza di un progetto terapeutico e socio-riabilitativo». La prognosi di pericolosità risulterebbe pertanto impossibile o radicalmente alterata, non potendosi considerare i fattori attinenti alle condizioni individuali, familiari, socio-assistenziali e sanitarie, con la conseguenza di affidare «ad un volontarismo giudiziario arbitrario, cognitivamente inadeguato e teleologicamente disorientato» la scelta sulla misura da adottare.

Secondo il Tribunale di sorveglianza, «senza un approccio globale e multifattoriale, garantito dalla normativa previgente ed interdetto dalla novella legislativa», casi come quello trattato non potrebbero trovare soluzioni adeguate, che soddisfino in modo equilibrato le diverse esigenze costituzionalmente rilevanti.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente, richiamando la sentenza di questa Corte n. 253 del 2003, sostiene che la normativa impugnata è priva «[del]l'equilibrio costituzionalmente necessario» «fra [...] le esigenze di cura e tutela della persona interessata e di controllo della sua pericolosità sociale» e viola numerosi articoli della Costituzione.

1. Gli artt. 1 e 4 Cost., perché, escludendo la rilevanza a fini prognostici delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale dell'internato, imporrebbe di non tener conto dello svolgimento (o meno) di un'attività lavorativa, che, invece, costituisce un potente fattore di prevenzione criminale e di rieducazione, con conseguente rischio di precludere le possibilità di accesso al lavoro e «di inibirne l'effettività dell'esercizio».

2. L'art. 2 Cost., in quanto la disposizione censurata, imponendo al giudice rigidi vincoli che non consentono l'apprezzamento globale della situazione concreta della persona, con conseguente impossibilità o grave difficoltà nella scelta della misura idonea a fronteggiare la pericolosità sociale, esporrebbe a gravi rischi «diritti e beni fondamentali delle persone e della comunità».

3. Il principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost. Secondo il giudice *a quo*, infatti, rimettendo in libertà individui «ritenuti fino a ieri pericolosi o molto pericolosi», si vanificherebbero le finalità di difesa sociale e terapeutiche. Inoltre, si introdurrebbe una forma mascherata e surrettizia di «presunzione legislativa di pericolosità (o di non pericolosità)», senza una valida giustificazione scientifica. Infine, non consentendo di tenere conto delle condizioni di vita individuali, familiari e sociali attuali, «ancorché criminogene ed anzi, anche se favorevoli», la norma impugnata richiamerebbe «un modello criminologico tendenzialmente "unifattoriale" di tipo individualistico», invece che multifattoriale, sì da spezzare l'unità organica del giudizio prognostico esaltata dall'art. 133 cod. pen.

Secondo il Tribunale rimettente, una volta escluse le condizioni previste dall'art. 133, secondo comma, numero 4), cod. pen., e rese di per sé irrilevanti ai fini giudiziali le risorse terapeutiche territoriali, residuerebbero i fattori prognostici immutabili e cristallizzati come la gravità del fatto di reato, i motivi a delinquere, i precedenti penali e giudiziari, la condotta e la vita antecedenti al reato e la condotta contemporanea al reato, e si ridurrebbero «i fattori prognostici modificabili in progress come il carattere del reo previsto dal n. 1 e la condotta susseguente al reato prevista dal n. 3, tuttavia ormai devitalizzati e decontestualizzati in quanto sganciati dalle condizioni di cui al n. 4, che costituiscono il pendant necessario di ogni dinamismo evolutivo della personalità di un soggetto, del suo carattere e della sua condotta».



Sarebbe riscontrabile una violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento di casi simili, «giacché nei confronti degli imputabili la pericolosità sociale continua ad essere accertata nella globalità ed interezza dei fattori prognostici, mentre nei confronti degli inimputabili e dei semimputabili tale accertamento risulta “dimidiato”».

4. Gli artt. 25 e 27 Cost., in quanto riducendo la base cognitiva del giudizio prognostico e prevedendo la durata massima delle misure di sicurezza detentive commisurate al limite edittale della pena prevista per il reato corrispondente, sarebbero attribuite alle misure di sicurezza delle «valenze retributive e punitive» che dovrebbero essere loro estranee. Inoltre la nuova normativa, disciplinando le misure di sicurezza in corso di applicazione o di esecuzione, in relazione a reati commessi prima della sua entrata in vigore, rischierebbe di violare il principio di irretroattività delle disposizioni penali sfavorevoli, dato che l'esclusione del giudizio prognostico delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4), cod. pen., «è ambivalente e potenzialmente *contra reum* e quindi in *malam partem*».

5. Gli artt. 29, 30 e 31 Cost., in quanto la disposizione censurata, imponendo di ignorare l'ambiente familiare, costituente, sia «un potente fattore di prevenzione criminale, in presenza di una famiglia sana, accogliente e capace, sia, invece, un potente fattore criminogeno, in presenza di una famiglia disastrosa o incapace o addirittura dedita al crimine», lederebbe i diritti della famiglia.

6. L'art. 32 Cost., in quanto «la rimessione in libertà o in libertà vigilata, per effetto della nuova normativa, di soggetti affetti da patologie psichiatriche e bisognevoli di assistenza e cure, sebbene in condizioni di vita individuale, familiare e sociale controindicate, se non criminogene, ed in assenza di un progetto terapeutico individuale», esporrebbe tali soggetti al «rischio di commettere non solo atti eterolesivi, ma anche atti autolesivi, pregiudicando la loro salute ed il loro diritto a trattamenti terapeutici e socio-riabilitativi adeguati».

7. L'art. 34 Cost., in quanto, escludendo il rilievo delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4), cod. pen., e conseguentemente della frequenza scolastica, la normativa impugnata lederebbe «il diritto del soggetto all'istruzione scolastica», considerato che la scuola, costituendo un essenziale strumento del trattamento penitenziario, educativo, risocializzante e terapeutico, «assume speciale valenza pedagogica e riabilitativa nei confronti dei soggetti affetti da patologie psichiatriche».

8. L'art. 77 Cost., in quanto, nell'ambito dell'*iter* legislativo della conversione di un decreto-legge che dispone la proroga del termine di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, non potrebbe ravvisarsi la necessità e l'urgenza di introdurre «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale», indirettamente stravolti dall'intervento riformatore, che spezzerebbero «il nesso di “interrelazione funzionale” e di “sostanziale omogeneità” tra decreto-legge e legge di conversione».

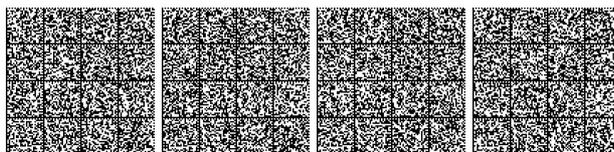
9. Infine l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 5 della CEDU, che tutelano il diritto alla sicurezza, in quanto la disposizione censurata esporrebbe a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche la sicurezza di tutti i cittadini che dalle Convenzioni internazionali riceverebbero protezione giuridica e che, per le più varie ragioni, potrebbero trovarsi nel territorio dello Stato italiano.

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo l'Avvocatura, le nuove disposizioni mirerebbero ad eliminare le condizioni giuridiche che potrebbero consentire la conferma dei giudizi di pericolosità sociale di internati trascurati, o comunque, non presi in carico dal Servizio sanitario nazionale, pur a fronte di quadri clinici adeguati rispetto a percorsi terapeutici e riabilitativi extramurari.

Entrambe le limitazioni del giudizio di pericolosità sociale censurate costituirebbero norme di favore a tutela della libertà della persona. La novella, pertanto, non giustificherebbe le interpretazioni *contra reum*, paventate dal giudice rimettente. L'esclusione della rilevanza delle «condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale» rappresenterebbe una soluzione, costituzionalmente giustificata, diretta a «scongiurare violazioni ai diritti di libertà» dell'infermo o del seminfermo di mente, le cui condizioni di svantaggio sociale potrebbero essere il pretesto per una rimodulazione del tutto particolare del confine tra libertà e custodia.

L'Avvocatura inoltre sottolinea che nella Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli Ospedali psichiatrici giudiziari, approvata nel 2011 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale istituita dal Senato, si era affermata la necessità di porre un argine al fenomeno delle proroghe sistematiche della misura di sicurezza, basate su una dilatazione del concetto di pericolosità, in quanto sovente la proroga della misura risultava disposta non già in ragione di una condizione soggettiva di persistente pericolosità, ma per la carenza di un'adeguata offerta di strutture residenziali e riabilitative esterne. La disposizione di cui al comma 4 dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9, che prevede che «le persone che hanno cessato di essere socialmente pericolose devono essere



senza indugio dimesse», si riferirebbe proprio a situazioni di tale tipo, così come ad esse si riferirebbe la disposizione impugnata.

La difesa dello Stato ritiene inesistente anche la prospettata violazione dell'art. 77 Cost., in quanto la disposizione censurata sarebbe volta ad arginare il fenomeno dei soggetti internati negli ospedali psichiatrici giudiziari o nelle case di cura "dimissibili", e tuttavia non dimessi per cause non attribuibili alla loro condotta ma a inefficienze dei servizi di salute mentale pubblici. Tale finalità sarebbe coerente con l'oggetto del decreto-legge, diretto a fissare il termine per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e a dare inizio al nuovo sistema di trattamento delle persone non imputabili o semimputabili socialmente pericolose.

La novella si sarebbe data carico di tutelare la libertà e la salute dell'infermo o del seminfermo autore del reato con la predisposizione, anche nell'interesse della sicurezza collettiva, di una serie di misure volte a prestare un'adeguata assistenza sul territorio, evitando nel contempo il pregiudizio di un ulteriore periodo restrittivo.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 luglio 2014 (r.o. n. 247 del 2014), il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955 n. 848, e all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre 1948, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, «nelle parti in cui stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale "è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale" e che "non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali"».

Ad avviso del giudice rimettente, la normativa impugnata avrebbe violato:

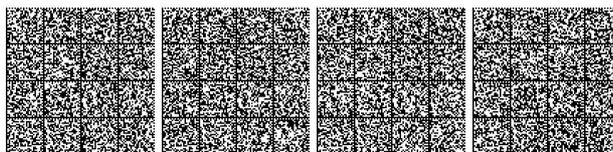
1. gli artt. 1 e 4 Cost., in quanto, escludendo la rilevanza a fini prognostici delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale dell'internato, imporrebbe di non tener conto dell'attività lavorativa, che, invece, costituisce «un potente fattore di prevenzione criminale, ove il lavoro onesto è presente», e di rieducazione, con conseguente rischio di precludere le possibilità di accesso al lavoro e «di inibirne l'effettività dell'esercizio»;

2. l'art. 2 Cost., in quanto la disposizione censurata non consente l'apprezzamento globale della situazione concreta del soggetto, con la conseguente difficoltà di scegliere la misura idonea a fronteggiare la pericolosità sociale, esponendo a gravi rischi diritti e beni delle persone e della comunità;

3. il principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost. Secondo il giudice *a quo*, infatti, rimettendo in libertà individui «ritenuti fino a ieri pericolosi o molto pericolosi», si vanificherebbero le finalità di difesa sociale e terapeutiche. Inoltre, non consentendo di tenere conto delle condizioni di vita individuali, familiari e sociali attuali, «ancorché criminogene ed anzi, anche se favorevoli», la normativa impugnata richiamerebbe «un modello criminologico tendenzialmente "unifattoriale" di tipo individualistico», invece che multifattoriale, sì da spezzare l'unità organica del giudizio prognostico esaltata dall'art. 133 del codice penale. Sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento di casi simili, «giacché nei confronti degli imputabili la pericolosità sociale continua ad essere accertata nella globalità ed interezza dei fattori prognostici, mentre nei confronti degli inimputabili e dei semimputabili tale accertamento risulta "dimidiato"»;

4. gli artt. 25 e 27 Cost., in quanto riducendo la base cognitiva del giudizio prognostico e prevedendo la durata massima delle misure di sicurezza detentive commisurate al limite edittale della pena prevista per il reato corrispondente, la normativa impugnata attribuirebbe alle misure di sicurezza delle «valenze retributive e punitive», che dovrebbero essere loro estranee; inoltre, disciplinando le misure di sicurezza relative a reati commessi prima della sua entrata in vigore, sarebbe in contrasto con il principio di irretroattività delle disposizioni penali sfavorevoli, perché l'esclusione dal giudizio prognostico delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4), cod. pen., «è ambivalente e potenzialmente *contra reum* e quindi in *malam partem*»;

5. gli artt. 29, 30 e 31 Cost., in quanto la normativa impugnata, imponendo di ignorare l'ambiente familiare, che costituirebbe, «sia un potente fattore di prevenzione criminale, in presenza di una famiglia sana, accogliente e capace,



sia, invece, un potente fattore criminogeno, in presenza di una famiglia disastrosa o incapace o addirittura dedita al crimine», lederebbe i diritti della famiglia, impedendole di svolgere i suoi compiti;

6. l'art. 32 Cost., perché «la rimessione in libertà o in libertà vigilata, per effetto della nuova normativa, di soggetti affetti da patologie psichiatriche e bisognevoli di assistenza e cure, sebbene in condizioni di vita individuale, familiare e sociale controindicate, se non criminogene, ed in assenza di un progetto terapeutico individuale», esporrebbe tali soggetti al «rischio di commettere non solo atti eterolesivi, ma anche atti autolesivi, pregiudicando la loro salute»;

7. l'art. 34 Cost., in quanto, escludendo la rilevanza delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4), cod. pen., e conseguentemente della frequenza scolastica, sarebbe leso il diritto all'istruzione, particolarmente significativo perché la scuola costituisce un essenziale strumento del trattamento penitenziario, educativo, risocializzante e terapeutico;

8. l'art. 77 Cost., in quanto, nell'ambito dell'*iter* legislativo della conversione di un decreto-legge che dispone la proroga del termine di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, non potrebbe ravvisarsi la necessità e l'urgenza di introdurre «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale», indirettamente stravolta dall'intervento riformatore, così spezzando «il nesso di “interrelazione funzionale e di sostanziale omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione»;

9. infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 5 della CEDU, che tutelano il diritto alla sicurezza, in quanto la normativa impugnata esporrebbe «a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche la sicurezza di tutti i cittadini che dalle Convenzioni internazionali ricevono protezione giuridica e che, per le più svariate ragioni, possono trovarsi sul territorio dello Stato italiano».

2.- La questione sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Messina non è fondata.

3.- Logicamente preliminare è la censura relativa all'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma Cost., che a parere del Tribunale rimettente si sarebbe verificata perché, senza necessità e urgenza, durante la conversione del d.l. n. 52 del 2014, sarebbero stati approvati gli emendamenti contestati, che hanno determinato «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale», disciplinata dagli artt. 133 e 203 cod. pen., «spezzando il nesso di “interrelazione funzionale” e di “sostanziale omogeneità” tra decreto-legge e legge di conversione».

La censura è priva di fondamento.

L'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014, nel testo risultante in seguito alla conversione, ha apportato questa modificazione al comma 4 dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9: «dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: “Il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale, il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale. Allo stesso modo provvede il magistrato di sorveglianza quando interviene ai sensi dell'articolo 679 del codice di procedura penale. Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”».

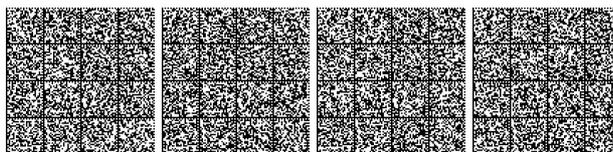
In sede di conversione, nell'originario art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014, è stata inserita, dopo le parole «pericolosità sociale», la locuzione: «il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale», e, alla fine della lettera b), è stato aggiunto il periodo: «Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali».

Si tratta di emendamenti che integrano l'originaria disposizione del decreto-legge con un contenuto normativo del tutto omogeneo, e, completando la disposizione, risultano ugualmente necessari e urgenti, anche se necessità e urgenza sono requisiti che riguardano le disposizioni del decreto e non i relativi emendamenti (sentenza n. 22 del 2012).

Perciò, sotto ogni aspetto, deve escludersi la denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

4.- Anche le censure relative all'asserita violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5 della CEDU e all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sono prive di fondamento.

4.1.- Il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 52 del 2014, «nelle parti in cui stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale “è



effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale" e che "non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali"».

Come emerge dal chiaro tenore letterale del *petitum* e dagli argomenti sviluppati nell'ordinanza di rimessione, la questione muove dal presupposto che le disposizioni censurate abbiano modificato, relativamente ai «non imputabili e ai semimputabili», la nozione di pericolosità sociale, che costituisce il presupposto soggettivo delle misure di sicurezza. Infatti nell'ordinanza si sottolinea, tra l'altro, che con la normativa introdotta in sede di conversione del citato decreto-legge sono state effettuate «modifiche strutturali di istituti secolari come la pericolosità sociale, disciplinata dalle norme cardinali degli artt. 133 e 203 del codice penale». Si sarebbe spezzato, «a livello della prognosi giudiziaria, il rapporto inscindibile tra l'uomo e l'ambiente [...] rinunciando così al dinamismo che da tale rapporto scaturisce [e contrastando] le stesse essenziali finalità delle misure di sicurezza sottese al sistema costituzionale».

4.2.- È su questo presupposto interpretativo che si innestano tutte le numerose censure d'illegittimità costituzionale sopraindicate, ma si tratta di un presupposto errato.

Basta leggere la disposizione impugnata per comprendere che le frasi sulle quali si appunta la censura non riguardano la pericolosità sociale come categoria generale, ma si riferiscono più specificamente alla pericolosità che legittima il «ricovero in un ospedale psichiatrico o in una casa di cura».

La disposizione esordisce affermando che «il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza», ed è chiaro che nel fare ciò il giudice deve valutare la pericolosità sociale nei modi generalmente previsti. È solo per disporre il ricovero di una persona in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura o di custodia che il giudice deve accertare, «senza tenere conto delle condizioni di cui all'art. 133, secondo comma, numero 4, del codice penale», che «ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale». La limitazione quindi non riguarda in generale la pericolosità sociale, ma ha lo scopo di riservare le misure estreme, fortemente incidenti sulla libertà personale, ai soli casi in cui sono le condizioni mentali della persona a renderle necessarie.

È una disposizione da leggere nell'ambito della normativa volta al definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Gli emendamenti approvati durante la conversione del decreto-legge e contestati dal Tribunale rimettente traggono origine dalle osservazioni contenute nella Relazione sulle condizioni di vita e di cura all'interno degli Ospedali psichiatrici giudiziari della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale. I suoi lavori si sono svolti nel corso della XVI legislatura e sono significativi perché hanno dimostrato l'inidoneità degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e custodia a garantire la tutela della salute mentale di chi vi è ricoverato od avviato ai sensi degli artt. 222 e 219 cod. pen.

Come è stato chiarito nella relazione al Senato, la proposta emendativa tendeva a «impedire all'autorità giudiziaria di desumere la pericolosità sociale dall'apparente mancanza di adeguate possibilità di cura e sistemazione in stato di libertà». Si è voluto che l'applicazione della misura di sicurezza detentiva possa «aver luogo o protrarsi solo in base alla specifica valutazione della situazione personale dell'infermo di mente» e che non sia «conseguenza dello stato di marginalità socioeconomica in cui questi verrebbe a trovarsi se dimesso» (Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 23 aprile 2014).

Anche altre disposizioni dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 sono dirette a favorire l'applicazione di misure diverse da quelle detentive. In questo senso è chiaro il sesto comma di tale articolo, il quale stabilisce che il programma predisposto dalle Regioni ed approvato dai Ministeri competenti deve prevedere, oltre agli interventi strutturali, «attività volte progressivamente a incrementare la realizzazione dei percorsi terapeutico-riabilitativi [...] nonché a favorire l'esecuzione di misure di sicurezza alternative al ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o all'assegnazione a casa di cura e custodia». È chiaro che in questa prospettiva l'inefficienza delle amministrazioni sanitarie regionali nel predisporre programmi terapeutici individuali non può tradursi nell'applicazione di misure detentive, inutilmente gravose per l'infermo e il seminfermo di mente.

È da aggiungere che la normativa in questione appare in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha dichiarato illegittimi, sia l'art. 222 cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale (sentenza n. 253 del 2003), sia l'art. 206 cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in luogo del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva prevista dalla legge per il raggiungimento dello stesso obiettivo (sentenza n. 367 del 2004).



Ciò posto, è evidente che la disposizione censurata non ha modificato, neppure indirettamente, per le persone inferme di mente o seminferme di mente, la nozione di pericolosità sociale, ma si è limitata ad incidere sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l'applicazione di quelle detentive.

L'erroneità del presupposto interpretativo posto a base della questione sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Messina ne comporta l'infondatezza in relazione a tutti i residui parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, «nelle parti in cui stabilisce che l'accertamento della pericolosità sociale “è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale” e che “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali”», sollevata, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 10 dicembre 1948, dal Tribunale di sorveglianza di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150186

N. 187

Ordinanza 24 giugno - 23 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite - Applicabilità in caso di estinzione del reato per prescrizione.

- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), art. 44, comma 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), promosso dal Tribunale ordinario di Rieti, sezione penale, nel procedimento penale a carico di R.M. ed altri, con ordinanza del 29 luglio 2014, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 24 giugno 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Rieti, sezione penale, con ordinanza depositata il 29 luglio 2014 (reg. ord. n. 235 del 2014), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), in riferimento agli artt. 2, 9, 25, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, in forza dell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione «non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi»;

che il giudice *a quo* premette che sta procedendo nei confronti di alcune persone imputate del reato di lottizzazione abusiva e che è già decorso il termine di prescrizione;

che ciò renderebbe «altamente probabile» che il giudizio penale debba concludersi con una pronuncia di non doversi procedere, posto che gli imputati non hanno rinunciato alla prescrizione;

che gli atti compiuti non consentirebbero, «al momento, di avere l'evidenza della innocenza degli imputati»;

che dovrebbe pertanto trovare applicazione l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui «La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite»;

che a tale proposito il rimettente osserva che la confisca urbanistica, sulla base della giurisprudenza di legittimità, della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 20 gennaio 2009, *Sud Fondi srl e altri contro Italia*, e della sentenza di questa Corte n. 239 del 2009, deve ritenersi una sanzione amministrativa, soggetta alle garanzie proprie della "pena" ai sensi dell'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e può essere disposta con una sentenza di proscioglimento, ove siano stati accertati il fatto e la responsabilità di chi subisce la misura;

che la sentenza della Corte EDU del 29 ottobre 2013, resa nel caso *Varvara contro Italia* (ric. n. 17475 del 2009), avrebbe modificato il contenuto della disposizione censurata;

che secondo questa sentenza, infatti, in base all'art. 7 della CEDU e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale, la confisca non potrebbe essere disposta quando non è pronunciata una sentenza di condanna per il reato di lottizzazione abusiva, e in particolare quando si è verificata l'estinzione di tale reato;

che il giudice *a quo* ricorda che la Corte di cassazione ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, nel significato da attribuirgli in base alla sentenza *Varvara*, in quanto sarebbe in contrasto con gli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, Cost., i quali impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà;



che anche per il giudice *a quo*, che svolge in modo autonomo analoghe censure, il significato assunto dalla norma impugnata contrasterebbe con i parametri costituzionali appena indicati, perché potrebbe determinare il sacrificio dei valori da questi tutelati, a vantaggio del diritto di proprietà;

che la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 25, secondo comma, Cost., secondo il quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge;

che, infatti, l'art. 44, comma 2 non potrebbe essere reputato, a tal fine, una legge, posto che esso «non ha introdotto una sanzione penale» ma una mera sanzione amministrativa;

che la questione sarebbe rilevante, «atteso che le norme in esame, delle quali si chiede il vaglio di costituzionalità, costituiscono l'immediato paradigma normativo di riferimento per la decisione dei reati contestati»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che questa Corte interpreti la norma impugnata nel senso che essa impone la confisca urbanistica quando il reato, pur dichiarato estinto per prescrizione, è stato accertato anche con riferimento all'elemento soggettivo;

che l'Avvocatura generale ritiene che ai fini della confisca urbanistica debba ritenersi sufficiente l'accertamento della responsabilità e che la sentenza Varvara possa essere letta in senso conforme a questa regola;

che in tal caso la questione potrebbe essere dichiarata non fondata «con una sentenza interpretativa di rigetto»;

che, ove la giurisprudenza della Corte EDU dovesse invece essere intesa nel senso che occorre la condanna penale, si determinerebbe un contrasto con gli artt. 2, 9, 32, 41 e 42 Cost., perché verrebbe attribuita un'ingiustificata prevalenza al diritto di proprietà rispetto ai valori espressi da tali parametri costituzionali.

Considerato che il Tribunale ordinario di Rieti, sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia -Testo A), in riferimento agli artt. 2, 9, 25, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, in forza dell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione «non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi»;

che un'analogha questione, sollevata dalla Corte di cassazione con riferimento ai medesimi parametri, eccezion fatta per l'art. 25 Cost., è stata giudicata inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2015, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione;

che il giudice *a quo* incorre nei medesimi vizi di inammissibilità;

che, in particolare, viene erroneamente censurato l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella parte in cui determinerebbe l'introduzione nell'ordinamento di una norma reputata di dubbia costituzionalità, cioè del divieto di applicare la confisca urbanistica se non è pronunciata una condanna penale;

che nei casi in cui si dubita della legittimità costituzionale della norma convenzionale, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, oggetto della questione di costituzionalità non può che essere tale legge di ratifica ed esecuzione (sentenze n. 49 del 2015, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007);

che la questione è inammissibile anche per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, il divieto di applicare la confisca in caso di estinzione del reato per prescrizione, tratto dalla sentenza Varvara, non sarebbe rilevante ai fini della decisione, ove tale misura non dovesse essere disposta dal giudice *a quo*;

che al fine di disporre la confisca urbanistica è necessario accertare la responsabilità della persona che sarebbe colpita dalla misura (sentenza n. 239 del 2009);

che il rimettente in proposito si limita ad osservare che gli atti compiuti «non consentono, al momento, di avere l'evidenza della innocenza degli imputati»;

che in tal modo non è stata superata la presunzione di non colpevolezza degli imputati, e non è perciò stata data un'adeguata motivazione della ritenuta rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che la questione è inammissibile anche per erroneità di un presupposto interpretativo;

che la sentenza della Corte EDU nel caso Varvara può essere letta nel senso che la confisca urbanistica non esige una sentenza di condanna da parte del giudice penale, posto che il rispetto delle garanzie previste dalla CEDU richiede solo un pieno accertamento della responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa;

che i canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme avrebbero dovuto orientare il giudice *a quo* verso tale soluzione;



che, infatti, esigere la condanna penale per l'applicazione di una sanzione di carattere amministrativo (quale è, secondo la giurisprudenza costante, la confisca di una lottizzazione abusiva), per quanto assistita dalle garanzie della "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, determina l'integrale assorbimento della misura nell'ambito del diritto penale e rappresenta una soluzione di dubbia compatibilità con il «principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima *ratio*, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire» (sentenza n. 487 del 1989; in seguito, sentenza n. 49 del 2015);

che ai fini dell'osservanza della CEDU rileva non la forma della pronuncia con cui è applicata una misura sanzionatoria ma la pienezza dell'accertamento di responsabilità, tale da vincere la presunzione di non colpevolezza;

che tale accertamento è compatibile con una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato conseguente alla prescrizione (sentenze n. 49 del 2015, n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008);

che perciò il rimettente ha proposto la questione sulla base di un erroneo presupposto, relativo al significato da attribuire alla sentenza Varvara;

che la questione è inammissibile anche per l'erroneità di un secondo presupposto interpretativo;

che il giudice *a quo* infatti è convinto di essere vincolato a recepire l'art. 7 della CEDU, nel significato che la sentenza Varvara gli avrebbe attribuito e di cui contesta la conformità alle norme costituzionali richiamate;

che la sentenza Varvara però non costituisce espressione di una giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo;

che il coordinamento tra gli obblighi derivanti dall'art. 117, primo comma, Cost., e la libertà interpretativa assicurata al giudice comune dall'art. 101, secondo comma, Cost., comporta che questo, al di là dei casi di esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte EDU, sia tenuto a conformarsi alla sola giurisprudenza consolidata di Strasburgo e alle sentenze pilota in senso stretto (sentenza n. 49 del 2015);

che, pertanto, la difettosa valutazione in ordine al vincolo ricavabile dalla sentenza Varvara si risolve nella erroneità di tale presupposto interpretativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 9, 25, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Rieti, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 188

Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Regione Piemonte - Riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), e 4, in combinato disposto con l'Allegato A; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98").
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), e 4 in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell'art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con due ordinanze del 31 gennaio 2014, iscritte ai numeri 71 e 72 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Alessandria, della Regione Piemonte, e quello, fuori termine, della provincia del Verbano Cusio Ossola;

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Alberto Vella per la Provincia di Alessandria e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con due ordinanze depositate in data 31 gennaio 2014, pronunciate in due giudizi promossi rispettivamente dalla Provincia di Alessandria e dalla Provincia del Verbano Cusio



Ossola ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R (“Fondo per l’esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98”), e 4 in combinato disposto con l’Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), nella parte relativa all’Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (“Fondo per l’esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98”), e dell’art. 1 in combinato disposto con l’Allegato A della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), laddove dispone variazioni alla dotazione iniziale del predetto capitolo n. 149827R, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Esponde il giudice rimettente che la Provincia di Alessandria e la Provincia del Verbano Cusio Ossola hanno impugnato, chiedendone l’annullamento, previa sospensione cautelare, la delibera della Giunta regionale del Piemonte, n. 47-6446 del 30 settembre 2013, recante l’individuazione ed il riparto per il 2013 delle risorse finanziarie da destinare all’esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali, nonché l’atto presupposto costituito dalla delibera della Giunta regionale n. 26-6372, del 17 settembre 2013, che ha assegnato le risorse finanziarie di parte corrente - già indicate nella legge regionale n. 9 del 2013 - alle varie Direzioni regionali. La Provincia di Alessandria ha chiesto anche la conseguente condanna della Regione Piemonte all’esatto adempimento dell’obbligo di garantire la capienza dello stanziamento delle risorse per le funzioni delegate alla Provincia di Alessandria per l’anno 2013, l’accertamento del diritto della Provincia di Alessandria, in virtù dell’accordo raggiunto con la Regione Piemonte, di ottenere trasferimenti finanziari adeguati alle funzioni ad essa delegate dalla Regione Piemonte per gli anni 2011 e 2012 e la conseguente condanna della Regione Piemonte al pagamento in favore della Provincia di Alessandria degli importi dovuti per tali ragioni.

Riferisce il giudice *a quo* che le Province ricorrenti lamentano nei rispettivi ricorsi che le somme stanziare in bilancio dalla Regione Piemonte nell’anno 2013 per l’esercizio di varie funzioni amministrative loro conferite con leggi regionali in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), non sono sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle due Province per l’espletamento di tali funzioni. Riferisce il Tribunale amministrativo piemontese che all’esito dell’udienza camerale del 15 gennaio 2014 ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme delle leggi regionali del 2013 contenenti il bilancio di previsione 2013 e le disposizioni di assestamento e, con separate ordinanze, ha disposto la sospensione cautelare degli atti impugnati sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi ai giudizi a quibus da parte della Corte costituzionale. Secondo il TAR piemontese dagli atti prodotti risulta che la Regione Piemonte, in attuazione delle leggi regionali n. 9 del 2013 e n. 16 del 2013 con delibera di giunta n. 26-6372 del 17 settembre 2013 ha assegnato integralmente le risorse finanziarie di parte corrente 2013 (pari ad euro 20.000.000,00) alla Direzione “Affari Istituzionali e Advocatura - Rapporti con le Autonomie Locali”, per l’esercizio delle funzioni conferite agli enti locali piemontesi e, con la successiva deliberazione n. 47-6446 del 30 settembre 2013, la Giunta regionale ha quindi provveduto a ripartire proporzionalmente, tra i suddetti Enti, la somma così assegnata, provvedendo per l’effetto ad assegnare alla Provincia di Alessandria la somma di euro 2.243.636,07 ed alla Provincia del Verbano Cusio Ossola quella di euro 912.526,86. Esponde il rimettente che tuttavia tali importi sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all’esercizio delle funzioni conferite alle due Province ricorrenti, in quanto, come documentato nei giudizi, per il pagamento dei soli stipendi del personale destinato al settore “Agricoltura” la Provincia di Alessandria sosterebbe una spesa superiore ad euro 2.300.000 annui, mentre la Provincia del Verbano Cusio Ossola, per il pagamento dei soli stipendi al personale impiegato nelle varie funzioni conferite e delegate dalla Regione Piemonte necessiterebbe di una somma superiore ad euro 2.000.000 annui, con la conseguenza che le due amministrazioni provinciali - oltre a non poter materialmente esercitare le funzioni loro conferite - non sarebbero neanche in grado di mantenere le obbligazioni contratte con i terzi.

Il giudice amministrativo piemontese sostiene che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti per la decisione da assumere in quanto le delibere impuginate, nell’attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alle Province ricorrenti, non avrebbero potuto riconoscere agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione e di assestamento del bilancio 2013, con riferimento alle somme da queste indicate nella summenzionata Unità previsionale di base DB05011 e, segnatamente, nel capitolo n. 149827R. Infatti, prosegue il rimettente, le delibere in questione nelle loro premesse riferiscono di «assegnare integralmente le risorse regionali 2013 di parte corrente delle Direzioni Affari istituzionali ed Advocatura». Secondo il giudice *a quo* sarebbe



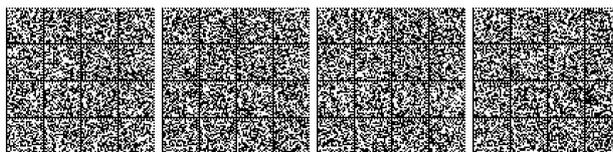
quindi evidente che le doglianze avanzate dalle Province ricorrenti non potrebbero che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio le leggi di bilancio alle quali esse premettono di voler dare attuazione.

Secondo il giudice *a quo* assumono quindi rilevanza per la decisione dei ricorsi l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2013 mediante il quale è stato approvato il totale generale delle spese ed è stata autorizzata l'assunzione degli impegni di spesa entro i limiti degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013, l'art. 4 della medesima legge regionale, che ha approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio per l'anno finanziario 2013, entrambi in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011, laddove assegna al capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98") la somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000,00, nonché l'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2013 che ha introdotto gli aggiornamenti e le variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011, ed al predetto capitolo 149827R.

Al riguardo il rimettente espone che, in effetti, a norma dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario deve assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Peraltro, rammenta il TAR per il Piemonte che tale previsione normativa, nel concorrere ad attuare il disegno di federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost., ha altresì stabilito che, per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, ciascuna Regione deve comunque determinare, con proprio atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le Province del proprio territorio), una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale e che tale compartecipazione può essere successivamente incrementata sulla base di disposizioni legislative regionali sopravvenute riguardanti le funzioni delle Province o in misura corrispondente alla riduzione di altri trasferimenti regionali; è altresì previsto che in caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali sopresse, le Regioni debbano assicurare una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province (comma 2 dell'art. 19 citato) ed è stato altresì previsto che, in caso di mancata fissazione della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato sarebbe intervenuto in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Con riguardo alla situazione esistente in Piemonte, riferisce il rimettente che la difesa della Regione non ha documentato se essa abbia fissato, entro il 30 novembre 2012, la misura della suddetta compartecipazione; né se si sia verificato un successivo intervento statale sostitutivo; né, ancora, se sia stato istituito il "Fondo sperimentale regionale di riequilibrio" che, ai sensi del comma 4 dell'art. 19 del menzionato d.lgs. n. 68 del 2011, potrebbe consentire di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'attuazione del nuovo sistema. Nel giudizio *a quo*, prosegue il TAR, la Regione Piemonte ha unicamente riferito che, con d.G.R. n. 27-6545 del 22 ottobre 2013, la Giunta regionale ha costituito un «tavolo regionale di coordinamento» in materia di riorganizzazione del conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali, al fine di determinare anche la percentuale di compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica spettante alla Regione in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011, ma, obietta il rimettente, sarebbe evidente che, attualmente, nessuna determinazione sia stata ancora adottata; con la conseguenza che l'eventuale venir meno dei trasferimenti regionali, ai sensi del comma 1 dell'art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011, non potrebbe attualmente trovare la sua compensazione in alcuna voce. Pertanto, osserva il giudice *a quo* che l'attuale inoperatività, per la Regione Piemonte, della complessiva previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011, rimasta inattuata nella *pars construens* (ossia, laddove assicura il recupero delle risorse sopresse), avrebbe dovuto impedire l'applicazione anche della *pars destruens* (ossia, laddove dispone la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province); tale sarebbe difatti, secondo il giudice *a quo*, la necessaria interpretazione costituzionalmente orientata di tale previsione, nel senso cioè che la sua operatività debba intendersi sospesa fino a quando non saranno concretamente stabilite le modalità di recupero delle risorse sopresse.

Per quanto sopra esposto, secondo il rimettente, le leggi regionali che hanno approvato il bilancio di previsione per l'anno 2013, nello stabilire una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate (riduzione pari a circa il cinquanta per cento delle risorse stanziati per il 2012, le quali, a loro volta, erano già state consistentemente diminuite rispetto agli anni precedenti, a decorrere dal 2011, come esposto nel dettaglio dalle



Province ricorrenti nei due giudizi a quibus), avrebbero di fatto impedito a queste ultime la concreta possibilità di esercitare quelle funzioni, in violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.

Secondo il rimettente una siffatta riduzione violerebbe l'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost). Osserva difatti il TAR piemontese che fino a quando le Province continueranno ad essere individuate, nella Costituzione, come enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (art. 114, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.), la sottrazione delle risorse loro spettanti in base alle leggi regionali impugnate si tradurrebbe in una menomazione della loro autonomia finanziaria (è richiamata la sentenza n. 241 del 2012) perché costringerebbe tali enti a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie - che, peraltro, le Province ricorrenti sostengono di non possedere - ed altresì in un ostacolo all'assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere (è richiamata la sentenza n. 63 del 2013). Pertanto, secondo il rimettente, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non potrebbe considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, se giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario fondate sull'equilibrio di bilancio.

Rammenta il giudice *a quo* che il soddisfacimento delle ordinarie attività amministrative non dipenderebbe solo dalle risorse disponibili, ma anche dalle scelte sulla loro allocazione ed utilizzazione, dovendosi evitare che queste possano comportare la compromissione delle istanze costituzionali già richiamate. Pertanto, secondo il TAR, anche le leggi regionali in questione avrebbero dovuto allocare od utilizzare diversamente le risorse a disposizione della Regione, pur di garantire alle Province la salvaguardia della loro autonomia finanziaria e - correlativamente - di mantenere il buon andamento nell'amministrazione pubblica, ovviamente nel necessario rispetto del principio di previa copertura della spesa in sede legislativa (art. 81, quarto comma, Cost.).

Secondo il TAR rimettente sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'irragionevolezza, in quanto la drastica riduzione degli stanziamenti disposta dalla Regione non terrebbe conto dell'esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, in considerazione del livello dei costi delle funzioni medesime; sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale in quanto il mancato esercizio delle funzioni delegate alle Province - afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale (sono citati l'industria, le miniere, l'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, la gestione dei rifiuti, l'energia, la tutela delle acque, la difesa del suolo, la protezione civile, il turismo, i trasporti, l'istruzione, i servizi sociali, i beni culturali), lungi dal rimuovere gli ostacoli descritti dall'art. 3, secondo comma, Cost., al contrario li causerebbe e, allo stesso tempo, si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

Il giudice *a quo* lamenta infine la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza: siffatti principi postulerebbero, infatti, secondo il rimettente, che determinate funzioni siano conferite anche alle Province le quali, così, ne diventano titolari ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivarrebbe ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono divenute titolari, in violazione del dettato costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale (in applicazione del quale, invece, quelle funzioni erano state attribuite alle Province) ed anche del principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto sarebbe del tutto inidoneo a consentire alle Province di far fronte ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe.

2.- È intervenuta in entrambi i giudizi la Regione Piemonte, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili od infondate. La Regione Piemonte sottolinea innanzi tutto che le cifre che si indicano come insufficienti comprenderebbero solo parte delle funzioni delegate, mentre altre materie (quali quelle dei trasporti, e dei servizi sociali), sarebbero finanziate con specifiche leggi regionali (leggi della Regione Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1, recante «Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422» e 8 gennaio 2004, n. 1, recante «Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento»).

Inoltre, con riferimento al fatto che i suddetti finanziamenti non basterebbero nemmeno a coprire le spese del personale, la Regione eccepisce che non sarebbe stato dimostrato che essi vengano utilizzati solo per l'esercizio delle funzioni conferite e delegate.

Evidenzia inoltre l'interveniente che la Regione Piemonte e le Province, nei tavoli della "Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali", non avrebbero mai concordato di fissare i finanziamenti a seguito di resoconti dettagliati sui costi forniti dalle Province, optando diversamente per una forfetizzazione dei contributi. La Regione Piemonte,



dopo aver descritto nel dettaglio i settori oggetto del d.lgs. n. 112 del 1998, che sarebbero stati a loro volta delegati alle Province con la legge della Regione Piemonte 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), osserva che occorrerebbe tenere conto delle attività coperte con fondi europei e che alcune delle attività delegate (per esempio in materia contributiva) verrebbero esercitate solamente in quanto vi sia la disponibilità finanziaria, mentre altre attività (ad esempio trasporti) sarebbero finanziate con altri fondi non compresi nella delibera impugnata. Prosegue la Regione Piemonte che l'art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998 menziona i fondi regionali "effettivamente" trasferiti dallo Stato, sicché la Regione non avrebbe potuto incrementare i fondi provinciali con fondi propri, in quanto già soggetti ad una drastica riduzione per effetto dei minori trasferimenti statali; non essendosi mai proceduto ad un esame dettagliato degli effettivi costi delle funzioni trasferite, che tengano conto anche degli elementi sopra elencati si sarebbe optato per la forfetizzazione del versamento regionale alle Province, come tale non necessariamente vincolato alla spesa storica degli anni precedenti. Tale versamento sarebbe stato peraltro concordato in sede di "Conferenza permanente Regione-Autonomie Locali", a cui avrebbero partecipato anche le Province ricorrenti. La Regione richiama altresì il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province) che individua l'anno 2013 quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica, ed in particolare l'art. 3, che enumera le funzioni fondamentali della Provincia ai fini della determinazione dei fabbisogni standard: secondo la Regione Piemonte sarebbe evidente che gran parte delle funzioni delegate dalla Regione siano attualmente ricomprese nell'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province, così come ridefinite, sicché resterebbe «difficile [...] stabilire un finanziamento ultroneo per attività analoghe svolte dal medesimo personale».

3.- È intervenuta nel presente giudizio la Provincia di Alessandria.

Nella sostanza, riproducendo nella seconda memoria le medesime argomentazioni già contenute nel ricorso proposto davanti al TAR del Piemonte e riassunte dal rimettente nella propria ordinanza, la Provincia rammenta che, anche soltanto fino all'anno 2010, le risorse economico-finanziarie trasferite dalla Regione erano ben più consistenti, e che dopo quella data la Regione non si è riappropriata di nessuna delle funzioni in precedenza attribuite o delegate.

La Provincia di Alessandria rammenta che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva stabilito (art. 3, comma 3) che la legge regionale dovesse attribuire agli enti locali le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali e che (art. 7, commi 1, 2 e 3) i provvedimenti che individuano i beni e le risorse da ripartire tra le Regioni e tra le Regioni e gli enti locali, dovessero determinare la decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni e degli enti locali delle funzioni conferite contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative; le medesime disposizioni prevedevano, altresì, che fosse assicurata la devoluzione alle Regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ed inoltre che ai fini della determinazione delle risorse da trasferire si effettua la compensazione con la diminuzione di entrate erariali derivanti dal conferimento delle medesime entrate alle Regioni ed agli enti locali ai sensi del predetto decreto legislativo.

Prosegue la interveniente che la Regione Piemonte, con legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), aveva previsto l'istituzione di due fondi per le spese di funzionamento connesse all'esercizio delle funzioni conferite in attuazione della legge n. 59 del 1997 e tali fondi erano alimentati, per la quota statale, dalle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni ai sensi dell'art. 7, comma 1, della stessa legge n. 59 del 1997, mentre, per la quota regionale, era previsto che la dotazione fosse definita annualmente in sede di predisposizione del bilancio di previsione, sentita la "Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali".

La Provincia di Alessandria, oltre all'esercizio delle funzioni attribuite per effetto della attuazione della legge n. 59 del 1997, ripercorre in particolare la vicende relative al trasferimento delle competenze in materia di agricoltura, per effetto del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), emanata a seguito della soppressione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che prevedeva che tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione fossero esercitate dalle Regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 4 della legge n. 59 del 1997, [anche] alle Province, provvedendosi alla individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni. In tale ambito la Regione Piemonte ha di conseguenza trasferito alle Province l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti le materie in oggetto con la legge regionale



8 luglio 1999, n. 17 (Riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, alimentazione, sviluppo rurale, caccia e pesca), rinviando alle previsioni contenute nella legge reg. Piemonte n. 34 del 1998 per l'attribuzione delle risorse alle Province per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite. Rammenta inoltre la Provincia di Alessandria che con la legge reg. Piemonte n. 44 del 2000 sono state approvate le disposizioni normative per l'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 sopra citato, provvedendo al riparto delle funzioni e dei compiti amministrativi tra Regione ed enti locali relativamente a un gruppo di materie oggetto del decentramento amministrativo, ulteriori rispetto a quelle del settore "agricoltura".

Esponde la Provincia di Alessandria che, in attuazione delle citate leggi regionali sono state trasferite dalla Regione Piemonte alle Province le risorse umane ritenute necessarie per l'esercizio delle funzioni stesse, con decorrenza dal 1° gennaio 2001.

Evidenzia l'interveniente che, dall'anno 2001 fino a tutto il 2010, i trasferimenti regionali in materia di funzioni conferite e delegate sono stati congrui e sufficienti per coprire integralmente i costi per il funzionamento e per il personale addetto all'esercizio delle funzioni stesse, attestandosi in un importo complessivo di euro 60.000.000,00 cui corrispondeva, per la Provincia di Alessandria, un importo trasferito pari ad euro 6.789.219,00 (di cui euro 2.729.269,00 legate all'esercizio della funzione "agricoltura").

Nondimeno, si prosegue, a decorrere dall'anno 2011 la medesima assegnazione iniziava a subire un decremento, quando l'importo complessivo era fissato in euro 50.000.000,00 e, correlativamente, in euro 5.598.033,00 - di cui euro 2.276.211,00 legate all'esercizio della funzione agricoltura - per la parte di spettanza della Provincia di Alessandria; in seguito, nell'anno 2012 l'assegnazione si riduceva ulteriormente (euro 40.000.000,00 l'importo complessivo ed euro 4.486.823,46 - di cui euro 1.824.383,12 legati all'esercizio della funzione agricoltura - per quanto di competenza della Provincia di Alessandria) ed infine nell'anno 2013 l'assegnazione si è ulteriormente dimezzata rispetto l'anno precedente, essendo stati stanziati euro 20.000.000,00 complessivamente e, per quanto attiene alla Provincia di Alessandria, euro 2.243.636,07, di cui euro 912.282,78 per le spese del settore "agricoltura".

Esponde la Provincia di Alessandria che, come già analiticamente documentato nel giudizio davanti al TAR e rammentato dal giudice *a quo* nella sua ordinanza, nell'anno 2013, per effetto di tali progressive decurtazioni, tali importi si sono in sostanza ridotti ad appena un terzo circa rispetto all'assegnazione stabilita nell'anno 2010 (assegnazione che era rimasta costante per un decennio, sin dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative, allorché la Regione Piemonte individuò, in accordo con gli enti locali interessati, l'entità delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite e delegate): tali somme, lamenta la Provincia di Alessandria, sarebbero attualmente assolutamente insufficienti a coprire persino i costi derivanti dalle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alla Provincia di Alessandria, sebbene le funzioni conferite e delegate siano rimaste immutate e non vi siano state variazioni di rilievo nell'entità del personale in servizio. In tale situazione, si prosegue, la Provincia negli anni 2011 e 2012 ha dovuto con difficoltà provvedere a sopperire con risorse proprie ai minori trasferimenti regionali ma, per l'anno 2013, in seguito all'ulteriore dimezzamento dei trasferimenti, la situazione sarebbe divenuta assolutamente insostenibile. Evidenzia, infine, la Provincia di Alessandria che anche le disposizioni di cui al d.lgs. n. 68 del 2011 non hanno avuto nessuna attuazione, né si è manifestato l'intervento dello Stato in via sostitutiva.

Considerato in diritto

1.- Con le due ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, nella parte relativa all'Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98), e dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, laddove dispone variazioni alla dotazione iniziale del predetto capitolo 149827R, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, primo e secondo comma, 117, 118, secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

I giudizi a quibus sono stati promossi dalla Provincia di Alessandria e dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola, le quali hanno impugnato due delibere della Giunta regionale del Piemonte che hanno provveduto al riparto ed all'assegnazione agli enti locali delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni rispettivamente conferite e delegate con leggi regionali in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo



1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Le Province ricorrenti hanno lamentato davanti al TAR piemontese che le somme stanziare in bilancio dalla Regione Piemonte per l'anno 2013 non sarebbero sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle due Province per l'espletamento di tali funzioni.

Il TAR piemontese sostiene che, per la decisione dei ricorsi, assumano rilevanza le leggi regionali del 2013, contenenti il bilancio di previsione 2013 e le disposizioni di assestamento, laddove esse stabiliscono le risorse da trasferire [anche] alle due Province ricorrenti. In proposito, espone il rimettente come dagli atti prodotti in giudizio risulti che la Giunta regionale ha provveduto a ripartire proporzionalmente, tra i suddetti enti, l'intera somma stanziata in bilancio (euro 20.000.000,00 in bilancio di previsione, con variazione in aumento di circa euro 1.000.000,00 con la legge di assestamento), provvedendo di conseguenza ad assegnare alla Provincia di Alessandria la somma di euro 2.243.636,07 ed alla Provincia del Verbano Cusio Ossola quella di euro 912.526,86. Sostiene il rimettente che, tuttavia, tali importi sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle due Province ricorrenti, in quanto, come documentato nei due giudizi, esse non basterebbero nemmeno a coprire gli oneri per le sole retribuzioni del personale impiegato nelle funzioni conferite e delegate dalla Regione Piemonte.

Pertanto, prosegue il giudice *a quo*, le delibere di Giunta regionale impugnate, nell'assegnare lo stanziamento oggetto di contestazione alle ricorrenti, non avrebbero potuto attribuire agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate nel predetto capitolo 149827R: infatti dette delibere nelle loro premesse riferiscono di «assegnare integralmente le risorse regionali 2013 di parte corrente delle Direzioni Affari istituzionali ed Avvocatura». Secondo il giudice *a quo* sarebbe quindi evidente che le doglianze avanzate nei ricorsi dovrebbero coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, le leggi di bilancio alle quali le delibere premettono di voler dare attuazione.

Il rimettente rammenta che la Regione Piemonte non ha nemmeno dato ancora esecuzione alla previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), laddove stabilisce, a decorrere dall'anno 2013, che ciascuna Regione a statuto ordinario debba assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese delle Province ma, correlativamente, prescrive altresì che ciascuna Regione debba comunque determinare una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, o ad altro tributo regionale, per assicurare la compensazione dei trasferimenti soppressi.

Per quanto sopra esposto, secondo il rimettente, le leggi regionali che hanno approvato il bilancio di previsione per l'anno 2013, nell'apportare una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro conferite e delegate (riduzione pari a circa il cinquanta per cento delle risorse stanziare per il 2012, che, a loro volta, erano già state consistentemente diminuite rispetto agli anni precedenti, a decorrere dal 2011, come esposto nel dettaglio dalle ricorrenti nei giudizi a quibus), avrebbero violato l'autonomia finanziaria delle Province garantita dagli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost), trattandosi di enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.).

Secondo il TAR sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza - in quanto la drastica riduzione degli stanziamenti disposta dalla Regione non terrebbe conto dell'esigenza che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, in considerazione del livello dei costi delle funzioni medesime - sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Il giudice rimettente lamenta infine la violazione dell'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse loro destinate, equivarrebbe ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono divenute titolari, in violazione del principio di sussidiarietà verticale - in applicazione del quale, invece, esse erano state attribuite - e del principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto sarebbe del tutto inidoneo a consentire alle Province di far fronte ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe.

2.- I due giudizi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni regionali, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Preliminarmente occorre esaminare il problema dell'ammissibilità di questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare. Si tratta invero, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, in ragione



di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari (nel caso di specie della Regione Piemonte).

Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto - attraverso un risalente e consolidato orientamento - in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del 1966) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (*ex multis*, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980).

Da questa premessa non può tuttavia conseguire «che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990).

Per questo motivo, le questioni proposte devono essere ritenute ammissibili anche in considerazione della particolare articolazione degli interessi contrapposti: quelli facenti capo a due enti territoriali di diversa disciplina costituzionale, la Regione e la Provincia.

3.- Dalla lettura delle ordinanze di rimessione si evince inequivocabilmente la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che le norme impugnate, nel delimitare in modo irragionevole la misura dei trasferimenti complessivi della Regione alle Province piemontesi per funzioni amministrative conferite e delegate, avrebbero posto un limite invalicabile per l'autorità amministrativa preposta alla determinazione dei singoli contributi. Ed in effetti il sistema di contabilità finanziaria delle Regioni è caratterizzato dalla cosiddetta "funzione autorizzatoria" della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione (in merito ai caratteri di tale funzione, *ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012).

Il giudice rimettente precisa, infatti, che il provvedimento di riparto dei trasferimenti tra le Province ha utilizzato per intero lo stanziamento del bilancio 2013, sicché, nella vigenza delle disposizioni impugnate, risulta impossibile superare l'ostacolo al riconoscimento delle pretese delle ricorrenti. La rimozione delle norme, della cui legittimità si dubita, risulta quindi propedeutica all'esame del merito delle rivendicazioni finanziarie delle Province ricorrenti. Precisa infatti, il giudice *a quo* che «le impugnate delibere di Giunta regionale non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione del bilancio 2013 e che - di conseguenza - le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio».

Dalle ordinanze di rimessione si ricava anche che non vi è questione sui criteri di riparto dello stanziamento di bilancio tra le Province piemontesi e che, quindi, la lesione dedotta da entrambe le ricorrenti riguarda non i parametri di riparto bensì l'ammontare complessivo dei trasferimenti, come determinato dal bilancio di previsione 2013.

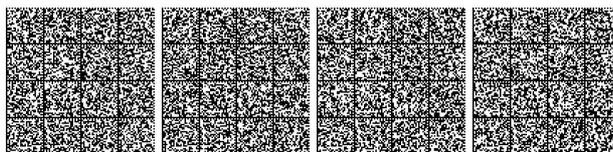
4.- Le precedenti considerazioni servono a definire con chiarezza l'oggetto del presente giudizio, che non riguarda, e non potrebbe riguardare, la misura delle rivendicazioni finanziarie delle Province.

Alla luce dell'illustrata delimitazione del *petitum*, il sindacato di questa Corte non può essere esteso alle ragioni che hanno condotto la Regione Piemonte a non dare applicazione al meccanismo sostitutivo dei trasferimenti come delineato dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 (soppressione, a decorrere dall'anno 2013, dei trasferimenti di parte corrente con contestuale assegnazione alle Province di un importo fiscale sostitutivo dei trasferimenti regionali così eliminati). La mancata attuazione della norma statale, che prevedeva una sostanziale invarianza finale del nuovo regime delle entrate provinciali, risulta, ai fini del presente giudizio, un mero presupposto di fatto.

Per questo motivo non possono essere prese in considerazione quelle eccezioni dell'intervenuta Regione Piemonte che cercano di ricostruire il quadro dei rapporti tra funzioni conferite e relativo finanziamento, la cui eventuale attinenza alla controversia può essere deliberata solo nel giudizio di merito.

5.- Alla luce delle esposte premesse le questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost. sono fondate.

Malgrado la Regione Piemonte eccepisca, in modo generico e non documentato, che le poste contabili oggetto di impugnazione non siano esaustive delle risorse trasferite per funzioni conferite o delegate alle Province ricorrenti,



l'entità degli stanziamenti contenuti nei bilanci della Regione stessa mostra al riguardo una sostanziale continuità - solo negli ultimi due esercizi interrotta - delle assegnazioni riguardanti il capitolo 149827R nell'ambito della posta contabile Unità previsionale di base 05011, costantemente identificativo dell'allocatione delle risorse oggetto del presente contenzioso, a partire dal momento dell'effettivo conferimento delle funzioni alle Province piemontesi. In particolare, a partire dall'esercizio 2010 si presenta la seguente situazione: 2010 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 60.000.000,00; 2011 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 59.000.000,00; 2012 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 40.000.000,00; 2013 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 20.000.000,00 (euro 21.065.336,47 a seguito di assestamento). Nel breve volgere di due anni i trasferimenti in questione si sono dunque ridotti del sessantasette per cento senza che dette funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata alla drastica riduzione evidenziata.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, seppur con riferimento alle Regioni a statuto speciale, che ad esse non può essere assicurata «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013). Ciò vale a maggior ragione per le Province, che hanno un grado di autonomia inferiore alle autonomie speciali.

Le possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012).

5.1.- In particolare, appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza. Per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura.

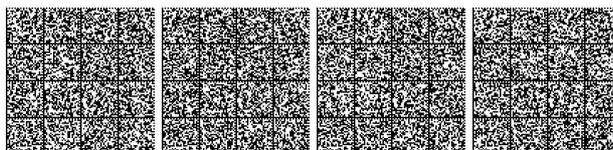
5.2.- Le norme impugnate collidono anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione. Ciò proprio in ragione del fatto che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite.

Nel caso in esame la apoditticità della riduzione è assoluta, essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio, ridotto delle percentuali evidenziate rispetto alla somma erogata negli esercizi anteriori. Risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono, nel caso della Provincia di Alessandria, neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili. Solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati.

È da sottolineare come il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'art. 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale stabilisce che «1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione». Sotto analoga prospettiva, le norme che producono effetti finanziari innovativi «a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite» (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non



accompagnata da adeguata relazione tecnica, come nel caso della posta di bilancio della Regione Piemonte in questa sede impugnata.

5.3.- L'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi si riverbera necessariamente anche sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite.

6.- Dunque le norme impuginate, nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono - senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione - le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) pregiudicandone lo svolgimento, risultano in contrasto con gli artt. 3, 97 e 119 Cost. e debbono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'Unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 189

Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni per il rilancio dell'economia (finanziamenti statali a favore di interventi comunali ricompresi nel Programma "6000 Campanili"; nuove costruzioni soggette al permesso di costruire; destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di una quota delle risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare regionale).

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-*bis*, comma 11.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-*bis*, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 19 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Daniela Palumbo, Luigi Manzi ed Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 ottobre 2013 e depositato nella cancelleria della Corte il 29 ottobre 2013, la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-*bis*, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli artt. 5, 42, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.1.- La Regione Veneto premette che l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013 è impugnato nella parte in cui prevede la stipula di una convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) per la determinazione dei criteri relativi all'assegnazione di finanziamenti statali a favore



di interventi realizzati dai Comuni ricompresi nel Programma denominato «6000 Campanili», disciplinando, nel contempo, i requisiti dei beneficiari e i limiti di spesa, nonché l'importo ammissibile del contributo per singolo progetto.

Tale norma, infatti, che destina «l'importo di 100 milioni di euro per l'anno 2014, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti [...] alla realizzazione del primo Programma "6000 Campanili" concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio» (primo periodo), statuisce espressamente che «[p]ossono accedere al finanziamento solo gli interventi muniti di tutti i pareri, autorizzazioni, permessi e nulla osta previsti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207» (secondo periodo); e che «[e]ntro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale - e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, sono disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del Programma. I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e i comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per il tramite dell'ANCI, presentano entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della sopra citata convenzione, le richieste di contributo finanziario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il contributo richiesto per il singolo progetto non può essere inferiore a 500.000 euro e maggiore di 1.000.000 di euro e il costo totale del singolo intervento può superare il contributo richiesto soltanto nel caso in cui le risorse finanziarie aggiuntive necessarie siano già immediatamente disponibili e spendibili da parte del Comune proponente. Ogni Comune può presentare un solo progetto. Il Programma degli interventi che accedono al finanziamento è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti» (terzo, quarto, quinto e sesto periodo).

Il legislatore statale, nel disciplinare una «procedura standardizzata di coordinamento interistituzionale», che coinvolge, da un lato, i Comuni e, dall'altro, il Ministero competente, ed è orientata alla razionalizzazione delle modalità di individuazione e realizzazione degli interventi, escluderebbe radicalmente qualsiasi partecipazione dell'amministrazione regionale. Quest'ultima verrebbe invece relegata al ruolo secondario ed eventuale di soggetto istituzionale solo incidentalmente suscettibile di intervento nel singolo procedimento amministrativo, laddove invece l'ANCI sarebbe investita di fondamentali compiti istituzionali, in quanto chiamata a determinare, in posizione paritetica con il Ministero competente, i criteri di assegnazione dei finanziamenti.

Da ciò discenderebbe la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., considerato che la norma impugnata determinerebbe l'irragionevole estromissione della Regione dai procedimenti di individuazione e realizzazione degli interventi, nonché da quelli di determinazione dei criteri ai fini dell'erogazione dei contributi. In particolare, la predetta norma impugnata, intervenendo nell'ambito del «governo del territorio», di potestà legislativa concorrente, pregiudicherebbe l'esercizio di competenze legislative e amministrative della Regione, le quali si configurerebbero, nella specie, come necessarie e aggiuntive rispetto all'attività di mera selezione amministrativa dei progetti da parte dell'organismo statale di riferimento, ledendo, conseguentemente, gli artt. 117 e 118 Cost.

La Regione ricorrente deduce, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., perché la menzionata estromissione delle Regioni da un procedimento amministrativo preordinato all'assegnazione delle risorse per la realizzazione di interventi che incidono sulla materia del governo del territorio, «ove è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione [...], si configura come [...] lesiva della totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un'intesa istituzionale sul punto», obbligatoria anche nel caso in cui si ritenesse che la disposizione impugnata fosse espressione di un'attrazione in sussidiarietà.

La norma impugnata violerebbe, inoltre, sia il principio di sussidiarietà cosiddetta "verticale" «ai sensi degli artt. 5 e 118 della Costituzione», sia il principio di sussidiarietà cosiddetta "orizzontale", di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., oltre all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, ove i menzionati «fondamentali compiti istituzionali» fossero stati attribuiti all'ANCI «in posizione di "sussidiarietà verticale"», tale principio risulterebbe violato dal momento che detta associazione non rientrerebbe tra gli enti tassativamente indicati nell'art. 114 Cost. e, quindi, non potrebbe essere considerata soggetto abilitato ad esercitare funzioni amministrative a detto titolo.

Qualora, invece, i medesimi «fondamentali compiti istituzionali» fossero stati attribuiti all'ANCI in «posizione di "sussidiarietà orizzontale"», la lesione di quest'ultimo principio deriverebbe dalla circostanza che, da un lato, la stessa associazione non rientrerebbe tra le cosiddette autonomie funzionali, di natura pubblico-privata, che la Corte costitu-



zionale ha ritenuto legittimamente destinatarie di funzioni amministrative, dall'altro, non sarebbe portatrice di quell'interesse generale indispensabile ai fini dell'attribuzione delle richiamate funzioni amministrative nei procedimenti di accesso degli enti locali ai fondi pubblici, in quanto conserverebbe una dimensione privatistica che non consentirebbe di identificarla con un ente pubblico, difettando, per di più, del requisito della terzietà. E ciò con la conseguenza che la disposizione impugnata determinerebbe l'assegnazione a tale associazione di poteri confliggenti con le attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni dagli artt. 117, comma terzo, e 118, della Carta fondamentale.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata è, poi, ravvisato dalla Regione ricorrente nella violazione dell'art. 97 Cost., in relazione ai principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Infatti, l'ANCI - in quanto associazione di natura privata, non assistita da un'adeguata autonomia organizzativa e finanziaria assimilabile a quella degli enti territoriali - difetterebbe dei caratteri di imparzialità che dovrebbero viceversa connotare l'«intermediario» tra Stato e Comuni nell'esercizio delle funzioni relative al governo del territorio di cui si controverte nel presente giudizio.

Infine, viene denunciato il contrasto con l'art. 119 Cost. in quanto la norma impugnata inciderebbe sull'erogazione di risorse finanziarie a favore dei Comuni «con modalità disarmonica rispetto alla Carta fondamentale».

1.2.- Con un secondo ordine di motivi, la ricorrente Regione Veneto impugna l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013, il quale, novellando l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), ricomprende tra gli interventi di nuova costruzione, soggetti al permesso di costruire, «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti». Ad avviso della Regione, infatti, ove tale norma fosse interpretata nel senso di includere tra gli interventi di nuova costruzione - per i quali è richiesto il permesso di costruire - anche l'installazione degli indicati manufatti, «con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Infatti, «l'attrazione al contesto proprio della legislazione statale in materia edilizia anche degli anzidetti interventi», li sottrarrebbe alla competenza legislativa regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., ledendola in specie con riguardo alla materia del turismo.

Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione ricorda che la disposizione in esame è stata successivamente modificata dall'art. 10-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80. Nel nuovo testo la norma in esame stabilisce che i predetti interventi sono «di nuova costruzione» e quindi soggetti al permesso di costruire, «e salvo che» (e non più «ancorché») «siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti», con conseguente completo sovvertimento del senso e della portata del precetto normativo. Pertanto, la Regione ricorrente chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

1.3.- La Regione Veneto censura, infine, l'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni.

In tal modo esso violerebbe l'art. 117 Cost., in relazione alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., in quanto, travalicando la potestà di coordinamento statale - che ben consente di imporre ad un ente territoriale di destinare quote dei proventi ricavabili dalla dismissione dei «propri» beni pubblici a coprire il «proprio» debito e le «proprie» spese di investimento - imporrebbe invece la destinazione di tali proventi ad un fondo di spettanza statale in via prioritaria rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo, indipendentemente dalla necessità o meno delle stesse, in contrasto, in particolare, con il sesto comma dell'art. 119 Cost. Né il richiamo alla promozione di «iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale» consentirebbe di ricondurre all'art. 119, quinto comma, Cost. il titolo di competenza della norma impugnata. Il parametro costituzionale richiamato, infatti, ben potrebbe legittimare interventi del legislatore statale volti ad istituire fondi in favore degli enti territoriali per garantire «risorse aggiuntive statali» e «interventi speciali statali», ma non consentirebbe di ricondurre a detto ambito norme statali che prevedano la «soluzione inversa» circa la costituzione di fondi statali implementati da «risorse aggiuntive territoriali» e «interventi speciali degli enti territoriali».

Detto articolo si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 42 Cost. «relativo alla proprietà pubblica degli enti dello Stato», perché, estendendo «il medesimo ordine di priorità di destinazione delle risorse» derivanti dall'alienazione degli immobili «di proprietà dello Stato e successivamente trasferiti agli enti territoriali» alla destinazione delle risorse



derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, cioè di «beni propri delle autonomie territoriali», perciò naturalmente sottratti a detto regime di destinazione, scardinerebbe «il concetto di proprietà di cui all'articolo 42 della Costituzione».

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

2.1.- Quanto alla questione promossa in relazione all'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la norma impugnata sia riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, nel quale alla Regione spetta dettare la disciplina nei limiti dei principi fondamentali posti dal legislatore statale.

Da ciò seguirebbe che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che «[p]ossono accedere al finanziamento solo gli interventi muniti di tutti i pareri, autorizzazioni, permessi e nulla osta previsti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207», farebbe espressamente salvi gli interventi autorizzatori previsti anche dalle leggi regionali, in conformità ai parametri costituzionali evocati dalla ricorrente.

La norma censurata, richiamando soltanto l'adeguamento, la ristrutturazione e la costruzione di nuovi edifici, includendo anche gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, sarebbe espressione di un titolo di competenza legislativa statale, e farebbe salvi comunque gli interventi autorizzatori previsti dalle singole leggi regionali.

2.2.- Quanto alla questione promossa in relazione all'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che la norma impugnata modifica l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, in relazione alla definizione di «interventi di nuova costruzione», estendendo l'ambito operativo della disposizione novellata, in quanto qualifica come interventi di nuova costruzione anche i manufatti o le altre strutture che sono «installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata si limiterebbe pertanto ad intervenire sul rilievo urbanistico dei manufatti leggeri, roulotte, campers, imbarcazioni, case mobili, sicché la circostanza che gli stessi siano generalmente collocati in strutture ricettive (quali villaggi turistici e aree attrezzate per campeggio) non potrebbe comunque legittimare un'attività edificatoria libera da ogni regola urbanistica. Da ciò seguirebbe l'infondatezza della questione.

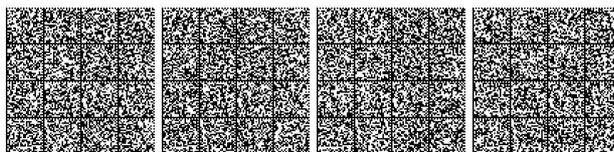
2.3.- Quanto alla questione promossa in relazione all'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che l'ente territoriale che intenda procedere alla dismissione del proprio patrimonio immobiliare versi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato il 10 per cento dell'importo netto ricavato dall'alienazione, determinerebbe una compressione dell'autonomia finanziaria della Regione limitata al (solo) 10 per cento di quanto ricavato dalle operazioni di dismissione. La destinazione dei proventi a fini di riduzione del debito pubblico statale da essa imposta risponderebbe all'obbligo generale di solidarietà, previsto dall'art. 2 Cost., tanto più rilevante nella particolare ed eccezionale congiuntura che affligge la finanza pubblica.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli artt. 5, 42, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.- In primo luogo, la Regione ricorrente impugna l'art. 18, comma 9, nella parte in cui stabilisce che i criteri per l'accesso dei Comuni all'utilizzo delle risorse di cui al Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinate alla realizzazione del primo Programma «6000 Campanili», concernente una serie di interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, sono definiti con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.



Tale norma è impugnata in quanto, nella parte in cui estromette la Regione dai procedimenti di individuazione e realizzazione di interventi riconducibili all'uso del suolo, che è ascrivibile alla materia «governo del territorio» - di competenza legislativa regionale concorrente - nonché da quelli di determinazione dei criteri ai fini dell'erogazione dei contributi necessari alla realizzazione dei medesimi interventi, pregiudicherebbe «l'esercizio delle competenze legislative e amministrative» regionali, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed inciderebbe sull'erogazione di risorse finanziarie a favore dei Comuni secondo modalità contrastanti con l'art. 119 Cost.

L'art. 18, comma 9, è, poi, impugnato per violazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, ai sensi degli artt. 5 e 118 Cost., in quanto attribuirebbe il compito di determinare i criteri di assegnazione dei finanziamenti, in posizione paritetica con il competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, piuttosto che alle Regioni, all'ANCI, che non sarebbe soggetto abilitato ad esercitare funzioni amministrative, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'ANCI, infatti non rientrerebbe né tra gli enti tassativamente indicati nell'art. 114 Cost., né tra gli organismi privati o gli enti funzionali legittimati a svolgere attività di interesse generale ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost.

Essa, inoltre, lederebbe il principio di leale collaborazione, «di cui all'art. 120 della Costituzione», per la mancata previsione di un'intesa, obbligatoria anche nel caso in cui si ritenga che la disposizione impugnata sia espressione di un'attrazione in sussidiarietà.

La predetta norma violerebbe altresì l'art. 97 Cost., in relazione ai principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, in quanto l'ANCI difetterebbe dei caratteri di imparzialità che dovrebbero viceversa connotare l'«intermediario» tra Stato e Comuni nell'esercizio delle funzioni relative al governo del territorio di cui si controverte nel presente giudizio.

2.1.- In linea preliminare, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, promossa in relazione all'art. 97 Cost., deve essere dichiarata inammissibile.

2.1.1.- Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative «soltanto qualora la violazione di questi comportamenti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (sentenza n. 36 del 2014; fra le tante, sentenze n. 237 del 2009, n. 289 del 2008).

Nel caso di specie la ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine all'incidenza della pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ciò integra l'inammissibilità della questione promossa con riferimento al citato parametro costituzionale.

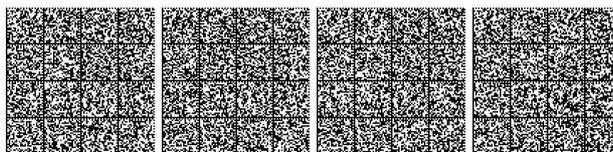
2.2.- Nel merito, le questioni promosse in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost. non sono fondate.

2.2.1.- La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 18 del d.l. n. 69 del 2013, rubricato «Sblocca cantieri, manutenzione reti e territorio e fondo piccoli Comuni», il quale prevede una serie di interventi, adottati in via d'urgenza in ambiti di competenza statale esclusiva, accomunati dalla necessità di portare a compimento opere infrastrutturali di particolare rilevanza strategica, nonché finalizzati al completamento di specifici nodi delle reti viarie. Per assicurare gli obiettivi richiamati, nonché la messa in sicurezza di edifici pubblici di particolare rilevanza (art. 18, commi da 1 a 8-septies, del d.l. n. 69 del 2013), ad esempio scolastici, sono stabilite autorizzazioni di spesa su appositi fondi.

Nell'ambito dei richiamati interventi, la norma impugnata (comma 9) provvede a stanziare, solo per l'anno 2014, in via del tutto eccezionale ed in deroga alle procedure previste dal comma 2 dello stesso art. 18, l'importo di 100 milioni di euro, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato alla realizzazione del Programma «6000 Campanili», riservato soltanto ai «Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, [alle] unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e [ai] comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Tale programma concerne «interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio».

Si tratta, in altri termini, di una serie di interventi, incidenti su vari ambiti, di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio, di cui si è inteso rendere possibile la realizzazione nei piccoli Comuni grazie all'erogazione di un contributo statale straordinario per il solo anno 2014, analogo a quelli previsti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'arti-



colo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) proprio «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (art. 1).

La norma impugnata - che, peraltro, ha avuto completa attuazione a seguito dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 agosto 2013, n. 317 (Approvazione della Convenzione 29 agosto 2013 MIT-ANCI, disciplinante i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse del primo Programma «6000 Campanili»), nonché del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 dicembre 2013 (Approvazione dell'elenco degli interventi ammessi al finanziamento del Primo Programma «6000 Campanili») e del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 febbraio 2014, n. 46 (Approvazione dell'elenco degli interventi ammessi al Primo Programma «6000 Campanili» e finanziati dalla legge di stabilità del 27 dicembre 2013, n. 147) - stabilisce, dunque, uno degli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., in linea con la giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali *ad hoc* «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004; nonché, conformemente, sentenze n. 423, n. 320 e n. 49 del 2004). Tali interventi speciali devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a «scopi diversi» dal normale esercizio delle funzioni, infine devono essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012).

Nella specie le richiamate condizioni sono soddisfatte.

La norma impugnata, nella parte in cui dispone lo stanziamento di 100 milioni di euro soltanto per l'anno 2014 per la realizzazione dei suddetti lavori di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza del territorio nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, che abbiano specifiche caratteristiche la cui determinazione è rimessa a decreti ministeriali, delinea un intervento aggiuntivo rispetto al finanziamento delle funzioni amministrative ordinarie delle Regioni, connotato da scopi di perequazione e garanzia. Esso, infatti, dispone l'erogazione di un contributo statale straordinario in vista della necessità di assicurare la realizzazione di infrastrutture e lo svolgimento di attività indispensabili ad agevolare la circolazione e la comunicazione, la messa in sicurezza del territorio e la tutela della incolumità pubblica, in quei comuni con meno di 5.000 abitanti che, per conformazione geografica e scarsità di risorse, non sarebbero in grado di garantire in modo adeguato l'assolvimento dei predetti compiti. Si tratta, dunque, di un legittimo intervento del legislatore statale volto a destinare risorse aggiuntive in favore di determinate categorie di Comuni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona (sentenza n. 176 del 2012).

2.3.- Del pari non fondate sono le questioni promosse con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, in riferimento agli artt. 5 e 118 Cost., nei riguardi del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui assegnerebbe all'ANCI uno specifico ruolo nel procedimento di erogazione del contributo statale, lesivo delle attribuzioni regionali.

2.3.1.- Occorre premettere che, in relazione ad un intervento statale "speciale" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., come quello delineato dalla norma impugnata, spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi.

Nella specie, l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013 stabilisce che «con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale - e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, sono disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del Programma» (secondo periodo). Esso prevede altresì che «[i] Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e i comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per il tramite dell'ANCI, presentano entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della sopra citata convenzione, le richieste di contributo finanziario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» (terzo periodo).

In tal modo, la citata norma, in vista del predetto scopo di assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti nello stanziare i fondi, attribuisce all'ANCI, in quanto «associazione esponenziale» (sentenza n. 337 del 2001) dei Comuni, da un lato, compiti propositivi ed istruttori in ordine alla determinazione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti, criteri che vengono poi definiti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con apposito decreto, sia pure sulla base della convenzione preventivamente stipulata con l'ANCI (secondo periodo); dall'altro, funzioni di mero



supporto ed assistenza in favore dei piccoli Comuni destinatari del finanziamento, al fine di agevolare la presentazione delle domande (terzo periodo).

Come affermato con riguardo a disposizioni che riservavano all'ANCI significative funzioni nella fase propositiva ed istruttoria di analoghi schemi procedurali, anche in relazione alla norma oggi impugnata, occorre rilevare che essa si limita a consentire anche la partecipazione dei Comuni, fra i quali vi sono gli enti destinatari del finanziamento, alla fase istruttoria, senza sottrarre, con ciò, alle Regioni alcuna competenza. La previsione della «partecipazione nella fase istruttoria di tutte le soggettività pubbliche interessate alla successiva decisione è ben lungi dal ledere alcuna competenza regionale» (sentenza n. 337 del 2001; nello stesso senso anche sentenza n. 232 del 2009).

2.4.- Anche la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non risulta fondata.

2.4.1.- La Regione Veneto lamenta la lesione del richiamato principio, sulla base del presupposto che la disciplina di cui alla norma oggetto del giudizio debba ricondursi alla materia «governo del territorio», rispetto alla quale «è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione», cosicché la scelta di escludere l'amministrazione regionale da qualsiasi attività connessa alla realizzazione degli interventi sarebbe lesiva della «totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un'intesa istituzionale sul punto». In via subordinata, la pretesa lesione del principio di leale collaborazione è motivata sulla base del diverso presupposto che la disposizione impugnata sia espressione di chiamata in sussidiarietà di funzioni, in relazione alla quale egualmente si impone il raggiungimento di un'intesa.

Entrambi i presupposti sono errati, considerato che, nella specie, non si tratta né di una disciplina incidente sul «governo del territorio», né di un'ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di una competenza amministrativa regionale, quanto piuttosto, come si è già chiarito *supra* al punto 2.2., di un intervento speciale dello Stato a fini di perequazione e garanzia adottato in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., strutturalmente e concettualmente diverso.

Ne consegue che gli argomenti addotti dalla Regione ricorrente a sostegno della dedotta violazione del principio di leale collaborazione risultano privi di fondamento, in quanto riferiti a fattispecie diverse da quella alla quale deve ricondursi la norma impugnata.

3.- La Regione Veneto promuove, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013. Quest'ultimo, che ha novellato l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), ove sia inteso nel senso di includere tra gli interventi di nuova costruzione - per i quali è richiesto il permesso di costruire - l'installazione di «manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti», sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, in quanto sottrarrebbe illegittimamente i richiamati interventi alla competenza delle Regioni in specie in materia di turismo.

3.1.- In via preliminare, occorre rilevare che la norma impugnata è stata modificata dall'art. 10-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito, all'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, la parola «ancorché» con le parole «e salvo che».

Per effetto della modificazione sopravvenuta, il vigente art. 3, comma 1, lett. e.5), del richiamato d.P.R. n. 380 del 2001 ha ridefinito nei seguenti termini gli «interventi di nuova costruzione» del testo unico dell'edilizia (per i quali è richiesto il permesso di costruire): «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».

Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha osservato che le modificazioni apportate alla disposizione impugnata dal richiamato art. 10-ter, del d.l. n. 47 del 2014, garantiscono il «completo sovvertimento del senso e della portata del precetto normativo» originariamente censurato, con ciò superando i rilievi di illegittimità costituzionale formulati, e ha concluso che sussistono, pertanto, i requisiti affinché la Corte possa dichiarare la cessazione della materia del contendere.

3.1.1.- Tale assunto risulta privo di fondamento.



Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, le modificazioni delle norme impugnate determinano la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della sopravvenuta abrogazione o modificazione della disciplina censurata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso, nonché della mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (fra le tante, sentenze n. 269 e n. 68 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011).

Nella specie, la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente satisfattiva delle pretese della Regione ricorrente, in quanto - come riconosciuto dalla medesima Regione - l'inserimento della locuzione «e salvo che», al posto di «ancorché», sovvertendo il senso della norma impugnata, esclude che siano riconducibili agli «interventi di nuova costruzione», i richiamati manufatti leggeri, con temporaneo ancoraggio al suolo, posti all'interno di strutture ricettive all'aperto, «in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», con ciò facendo espressamente salve le competenze regionali.

All'opposto, non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata. Infatti, l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è stato inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 20 agosto 2013), entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione (21 agosto 2013). L'art. 10-ter del d.l. n. 47 del 2014, è stato inserito dalla legge di conversione 25 maggio 2014, n. 80 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 27 maggio 2014), entrata in vigore il 28 maggio 2014, sicché la norma impugnata è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata.

Pertanto, il richiesto scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata deve essere condotto nel merito.

3.2.- Nel merito, la questione è fondata.

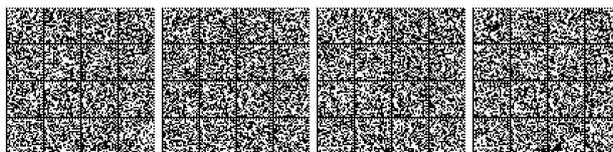
La norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all'art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, in tema di realizzazione di strutture mobili configurate come «interventi di nuova costruzione», in quanto tali subordinati al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire.

Con riferimento a tale disciplina questa Corte ha già avuto occasione di osservare che essa, la quale deve essere ricondotta alla materia del «governo del territorio» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., «sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario» (sentenza n. 278 del 2010). Quanto a quest'ultimo si è, poi, precisato che «[i]l discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso» (sentenza n. 278 del 2010).

Su tali premesse, è stata allora dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale che escludeva che le installazioni ed i rimessaggi di mezzi mobili di pernottamento (campers, roulotte, case mobili ed altro), anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro di strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, fossero attività rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio, escludendo la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, in considerazione del mero dato della precarietà strutturale del manufatto. Così disponendo, infatti, il legislatore statale aveva dettato una disciplina puntuale inerente a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, in contrasto con quanto più volte chiarito da questa Corte e cioè che «alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi» (sentenza n. 278 del 2010; anche sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009, n. 401 del 2007).

La norma impugnata in questo giudizio presenta analoghi vizi di illegittimità costituzionale. Essa, infatti, nella parte in cui stabilisce che costituiscono «interventi di nuova costruzione» l'installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», estende, con norma di dettaglio, l'ambito oggettivo degli «interventi di nuova costruzione», per i quali è richiesto il permesso di costruire.

Essa in specie individua, al pari della norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 278 del 2010, specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell'identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo. In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spa-



zio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013.

4.- La Regione Veneto censura, infine, l'art. 56-*bis*, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni.

Tale norma violerebbe l'art. 117 Cost., in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., in quanto imporrebbe la destinazione dei proventi ricavabili dalla dismissione dei beni pubblici della Regione ad un fondo di spettanza statale in via prioritaria rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo, indipendentemente dalla necessità o meno delle stesse. Detto articolo si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 42 Cost. perché, estendendo il medesimo vincolo di destinazione allo Stato delle risorse derivanti dall'alienazione degli immobili di proprietà dello Stato, successivamente trasferiti agli enti territoriali, anche alle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, cioè di «beni propri delle autonomie territoriali», scardinerebbe il concetto di proprietà di cui all'art. 42 Cost.

4.1.- La questione promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata.

La disposizione censurata nell'odierno giudizio si colloca nel quadro delle recenti misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine precipuo di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'«eccezionalità della situazione economica» e, appunto, le «esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico» (art. 56-*bis*, comma 11, primo periodo, del d.l. n. 69 del 2013).

Proprio in considerazione della «eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», ed in vista dell'obiettivo di interesse generale «della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni» (sentenza n. 63 del 2013), questa Corte ha ritenuto che la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito, sia espressiva, oltre che «del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», di un «principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica», come tale non invasivo delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito (sentenza n. 63 del 2013). In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.

Questa Corte ha, però, anche dichiarato, nella pronuncia citata (sentenza n. 63 del 2013), l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione».

Essa - si è precisato - «determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.».

I richiamati argomenti non possono che condurre a ravvisare e dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 56-*bis*, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ora all'esame.

Anche tale norma è, infatti, volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Essa, inoltre, non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. E', infatti, ormai indirizzato costante di questa Corte ritenere che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualifi-



carsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: 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» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).

Nella specie, la norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, con ciò ledendo i parametri evocati.

Sulla base di ciò, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013.

4.2.- Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della medesima norma in riferimento all'art. 42 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2014.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 190

Ordinanza 10 giugno - 24 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per i soggetti gravemente indiziati del delitto di cui all'art. 416, sesto comma, del codice penale.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *a-bis*), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *a-bis*), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna nel procedimento penale a carico di N.M., con ordinanza del 26 settembre 2014, iscritta al n. 242 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 settembre 2014 (r.o. n. 242 del 2014), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *a-bis*), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416, sesto comma, del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che il giudice *a quo* premette di dover provvedere su un'istanza di revoca o di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, presentata dal difensore di N.M., persona indiziata «di aver partecipato ad un'organizzazione criminale transnazionale dedita a favorire l'illecita introduzione e passaggio nel territorio dello Stato di numerosi cittadini extracomunitari, in prevalenza di nazionalità pakistana anche in virtù di condotte corruttive col personale in



servizio presso l'Ambasciata italiana in Pakistan (art. 416 c. 6 c.p., introdotto dall'art. 4 l. 11 agosto 2003 n. 228 recante norme contro la tratta di persone)»;

che il rimettente, ritenendo che non siano venute meno le esigenze cautelari, considera rilevante la questione proposta e ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 265 del 2010 e con altre decisioni successive, ha già dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., la norma censurata, nella parte in cui, rispetto ad alcuni reati, non consentiva l'adozione di misure cautelari diverse da quella carceraria;

che secondo il giudice *a quo* gli argomenti posti a base di tali decisioni - ricordati nell'ordinanza di rimessione - dovrebbero valere anche per il delitto previsto dall'art. 416, sesto comma, cod. pen., che non può essere assimilato, sotto il profilo che interessa, ai delitti di mafia, per i quali questa Corte, con l'ordinanza n. 450 del 1995, ha ritenuto giustificata la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere;

che, sul piano fenomenico, la fattispecie incriminatrice in esame può variare «dalla struttura articolata operante a livello transnazionale ai contesti organizzati costituiti da poche persone, spesso legate dalla comune appartenenza alla stessa nazione, che compiono attività di sfruttamento in danno dei propri connazionali, migranti clandestini»;

che, anche sul piano soggettivo, «l'affectio societatis può cementare condotte di direzione ed organizzazione in grado di gestire imponenti flussi migratori, ovvero comportamenti di assai minor rilievo consistenti nel dare ricetto o nella messa a disposizione della propria abitazione o del proprio automezzo per ospitare o trasportare i clandestini irregolari»;

che, in conclusione, ad avviso del giudice rimettente, la fattispecie incriminatrice in esame non presenterebbe caratteristiche tali da costituire «il fondamento razionale della presunzione assoluta in materia di libertà personale, vale a dire la particolare natura del legame tra sodali e la peculiarità delle forme di manifestazione del vincolo associativo»;

che, dunque, la norma censurata violerebbe sia l'art. 3, primo comma, Cost. «per l'irragionevole ed indiscriminata applicazione della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere a fattispecie associative non assimilabili», sia gli artt. 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. perché, «imponendo una presunzione assoluta in materia cautelare, non basata sulla specificità della fattispecie penale di riferimento e senza che il giudice possa tenere conto delle particolarità del caso concreto, viol[erebbe] il principio del “minimo sacrificio necessario” e trasform[erebbe] di fatto la misura cautelare in una impropria anticipazione della pena, in contrasto col principio di presunzione di non colpevolezza».

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna dubita, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *a-bis)*, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416, sesto comma, del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che in epoca successiva all'ordinanza di rimessione è stata approvata una disposizione che modifica l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., eliminando il vulnus costituzionale censurato dal giudice rimettente;

che, infatti, l'art. 4, comma 1, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità) ha sostituito il secondo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., con i seguenti «Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-bis e 416-bis del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Salvo quanto previsto dal secondo periodo del presente comma, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del presente codice nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, primo comma, 600-ter, escluso il quarto comma, 600-quinquies e, quando non ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure»;

che la novella del 2015 ha limitato la presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia cautelare in carcere ai reati di cui agli artt. 270, 270-bis e 416-bis cod. pen., e con riferimento al reato dell'art. 416, sesto comma, cod. pen. ha previsto una presunzione meramente relativa, stabilendo che possono essere applicate misure cautelari



personali alternative alla custodia cautelare in carcere quando vi sono elementi da cui risulta la loro sufficienza a soddisfare le esigenze cautelari;

che il legislatore ha così recepito la giurisprudenza di questa Corte, la quale, sin dalla sentenza n. 265 del 2010, ha dichiarato, rispetto ad alcuni delitti, costituzionalmente illegittimo l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione riguardo alla rilevanza della questione alla luce del mutato quadro normativo (ordinanze n. 53 e n. 20 del 2015).

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Bologna.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

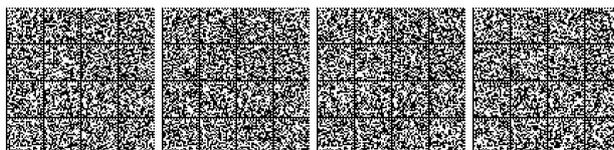
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 giugno 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Tasse automobilistiche - Introduzione per i veicoli ultravennali con determinate caratteristiche di una "tassa di possesso forfettaria" in sostituzione della tassa automobilistica ordinaria di cui al d.P.R. n. 39 del 1953 - Previsione che la Giunta regionale provvede con proprio regolamento a disciplinare le modalità di individuazione degli autoveicoli e motoveicoli soggetti al nuovo regime, nonché le procedure per il conseguimento delle agevolazioni in questione - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale in materia di tasse automobilistiche - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario - Esorbitanza dal potere delle Regioni di stabilire e applicare tributi propri a fronte della natura di tributo proprio derivato dello Stato della tassa automobilistica - Violazione del principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte - Richiamo alla sentenza n. 288 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8, art. 8, che modifica il comma 7 e introduce i commi 7-*quater* e 7-*quinquies* all'art. 1 della legge della Regione Umbria 26 dicembre 2007, n. 36.
- Costituzione, artt. 23, 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma secondo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12, nei confronti della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 30 marzo 2015, n. 8, «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - modificazioni ed integrazioni di leggi regionali», pubblicata nel B.U.R. Umbria del 31 marzo 2015, n. 17, s.s. n. 3 quanto all'art. 8, per contrasto con gli articoli 23, 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Umbria viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 29 maggio 2015, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per il seguente motivo.

MOTIVO

1) L'art. 8 della legge regionale n. 8/2015 è illegittimo per contrasto con gli articoli 23, 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

1.1. L'art. 8 della legge della Regione Umbria del 16 febbraio 2015, n. 17 recita:

«Art. 8 (Modificazione ed integrazione della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36). — 1. Il comma 7-*ter* dell'art. 1 della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), è sostituito dal seguente:

«7-*ter*. A partire dal 1° gennaio 2016 gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, che avendo compiuto venti anni dalla data di immatricolazione presentino requisiti di peculiarità dal punto di vista del loro rilievo industriale, legato a caratteristiche della meccanica, della motoristica o del design, purché lo stato di conservazione sia tale da rispettare l'originale impianto costruttivo dello stesso veicolo e sia certificato da centri specializzati specificatamente individuati con deliberazione della Giunta regionale sono assoggettati al pagamento di una tassa di possesso forfettaria, in sostituzione della tassa automobilistica ordinaria di cui al testo unico delle leggi



sulle tasse automobilistiche emanato con decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), nella misura riportata nella tabella che segue:

Autoveicoli	Tariffa in Euro
Fino a 35 kw (47cv)	50,00
Da 36 kw (48 cv) fino a 60 kw (81 cv)	75,00
Da 61 kw (82 cv) fino a 80 kw (109 cv)	100,00
Da 81 kw (110 cv) fino a 100 kw (136 cv)	150,00
Da 101 kw (137 cv) fino a 120 kw (163 cv)	200,00
Da 121 kw (164 cv) fino a 150 kw (204 cv)	250,00
Da 151 kw (205 cv) fino a 300 kw (408 cv)	350,00
Oltre 300 kw (408 cv)	600,00

Motoveicoli	Tariffa in euro
Fino a 11 kw (14 cv)	15,00
Da 12 kw (15 cv) a 25 kw (34 cv)	30,00
Da 26 kw (35 cv) a 45 kw (61 cv)	45,00
Da 46 kw (62 cv) a 70 kw (95 cv)	60,00
Da 71 kw (96 cv) a 100 kw (136 cv)	80,00
Oltre 100 kw (oltre 136 cv)	120,00

La Giunta regionale provvede con proprio regolamento a disciplinare le modalità di individuazione degli auto-veicoli e motoveicoli di cui al presente comma e le procedure per il conseguimento delle agevolazioni in questione.».

2. Dopo il comma 7-ter dell'art. 1 della legge regionale n. 36/2007, sono aggiunti i seguenti:

7-quater. La tassa di possesso forfettaria di cui al comma 7-ter è corrisposta negli stessi termini e con le stesse modalità previste per il pagamento della tassa automobilistica ordinaria sostituita. Ove la tassa risulti di importo superiore a quella sostituita, è facoltà del contribuente versare la tassa automobilista ordinaria.

7-quinquies. Per gli autoveicoli e i motoveicoli di età compresa tra i venti e i ventinove anni, che ai sensi dell'art. 1, comma 666, lettera b) della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)), per l'anno d'imposta 2015 devono corrispondere la tassa automobilistica di proprietà non si procede all'applicazione delle sanzioni e degli interessi per i pagamenti tardivi effettuati entro il 31 maggio 2015.».

1.2. In sintesi, l'art. 8 della legge regionale in esame ha modificato l'art. 1 comma 7-ter della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 in materia di tassa automobilistica ed inserito nel medesimo art. 1 i commi 7-quater e 7-quinquies.

In particolare, l'art. 8, comma 1, nel sostituire il comma 7-ter dell'art. 1 della legge regionale n. 36/2007, ha introdotto, a partire dal 1° gennaio 2016, per gli autoveicoli ed i motoveicoli ultraventennali che presentino determinate caratteristiche (peculiarità in ordine alla meccanica, motoristica, design, etc.) il pagamento di una «tassa di possesso forfettaria», in sostituzione della tassa automobilistica ordinaria, prevista dal d.P.R. n. 39 del 1953.

L'ultimo periodo del medesimo comma 1, inoltre, ha rimesso ad un regolamento della Giunta l'individuazione degli autoveicoli e dei motoveicoli, oggetto della tassa forfettaria, oltre alla determinazione delle procedure per conseguire le agevolazioni in argomento.

Il successivo comma 2, ha previsto, poi, che il pagamento della tassa di possesso forfettaria avvenga nei termini e con le stesse modalità della tassa ordinaria, con la facoltà, per il contribuente di versare la tassa ordinaria, ove l'importo risulti inferiore.

Con l'ultimo periodo del comma 2, infine, la Regione, per i veicoli compresi tra i venti ed i ventinove anni di età, ha sostituito il regime di tassazione ordinaria, previsto dal sistema statale, con un regime particolare, che esclude il pagamento degli interessi e delle sanzioni per coloro che hanno versato la tassa per l'anno d'imposta 2015 entro il 31 maggio 2015 (l'art. 63 della legge n. 342 del 2000, nella versione vigente, per effetto delle recenti modifiche



apportate dall'art. 1, comma 666 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), prevede, infatti, per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico ultraventennali, il pagamento della tassa automobilistica ordinaria, con i relativi interessi e sanzioni).

1.3. Ebbene, l'art. 8 della legge regionale si pone in contrasto con la normativa statale in materia di tassa automobilistica e dunque, trattandosi di un tributo statale, con gli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

Il gettito della tassa automobilistica, disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 è stato attribuito dall'art. 23 del decreto legislativo n. 30 dicembre 1992, n. 504 alle regioni, le quali provvedono anche alla riscossione, all'accertamento, al recupero, ai rimborsi ed al relativo contenzioso (art. 17, comma 10 della l. 27 dicembre 1997, n. 449). Successivamente l'art. 8, co. 2 del decreto legislativo n. 6 maggio 2011, n. 68 ha riconosciuto alle regioni anche la possibilità di disciplinare la tassa *de qua*, «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Sebbene il gettito sia stato attribuito alle regioni, il tributo, tuttavia, non può essere annoverato tra i tributi propri delle regioni bensì tra i «tributi propri derivati», trattandosi di tributo istituito con legge statale e «manovrabile» dalle regioni nei limiti stabiliti dalla legislazione nazionale, e cioè con conseguenti limitati poteri di intervento.

Sul punto, invero, con sentenza del 19 dicembre 2012, n. 288 codesta Corte, nel delineare il quadro normativo in cui si colloca la tassa automobilistica regionale - anche a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega in materia di federalismo fiscale) e del relativo decreto attuativo (decreto legislativo n. 68 del 2011) - ha precisato, con riferimento a tale imposta, che si deve qualificare come tributo proprio derivato, che le regioni: a) non possono modificare il presupposto e i soggetti d'imposta, attivi o passivi; b) possono modificare le aliquote, ma solo entro il limite massimo fissato dal legislatore; c) possono disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non possono escludere agevolazioni già previste dal legislatore statale.

Codesta Corte, inoltre, ha chiarito che, dalla formulazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 ed in particolare dalla diversificazione operata tra i commi 2 e 3 del predetto articolo, non si evince la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, ma unicamente la volontà del legislatore di riservare alla tassa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone per determinati aspetti la disciplina alle regioni, ma senza modificare radicalmente il tributo, com'è confermato dall'obbligo di rispetto per il legislatore regionale dei limiti di «manovrabilità» previsti dalla legislazione statale.

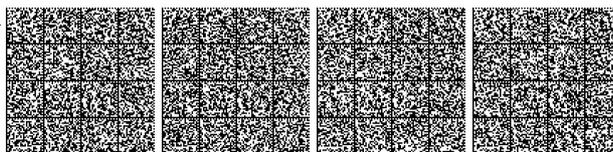
Segnatamente così si è pronunciata codesta Corte (in relazione a norma regionale che aveva previsto il pagamento della tassa anche nell'ipotesi, non prevista dal legislatore statale, di fermo del veicolo amministrativo e giudiziario): «3.1. - La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata "attribuita" per intero alle regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle regioni "la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo" alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore - in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali - ed ha stabilito, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate "con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura", confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere - attribuito alle regioni dall'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 - di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, "nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente".

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, devono altresì richiamarsi le nozioni di tributo proprio della Regione - che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), è quello istituito dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale - e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per



cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

L'art. 8 del successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

La diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

1.4. Pertanto, alla luce delle argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale, avuto riguardo alla natura giuridica della tassa automobilistica (tributo proprio derivato dello Stato e non tributo proprio delle regioni) ed ai limiti del potere delle regioni di disciplinare con propria legge tale tributo (ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, entro i limiti di manovrabilità previsti dal legislatore statale), appare evidente che la disciplina regionale in esame contrasta con gli articoli 117, secondo comma, lettera e), che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia tributaria, e 119, secondo comma della Costituzione, che attribuisce alle regioni una competenza in materia tributaria, peraltro nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, esclusivamente per quanto riguarda i tributi «propri».

La regione non può, infatti, intervenire nella disciplina statale del tributo in esame, com'è avvenuto con l'art. 8 censurato, modificando il presupposto oggettivo d'imposta, introducendo agevolazioni non previste dalla normativa statale, ovvero istituendo un nuovo regime con riguardo agli interessi ed alle sanzioni in sostituzione di quello statale vigente.

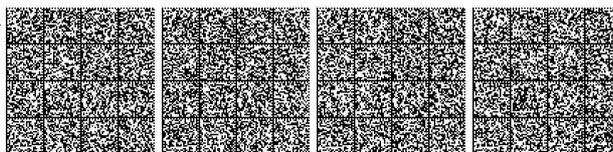
1.5. Non solo, la disposizione che rimette nei termini predetti ad un regolamento della Giunta regionale la determinazione degli autoveicoli e dei motoveicoli oggetto della tassa forfettaria è in contrasto anche con l'art. 23 della Costituzione.

Il regolamento della giunta non è, invero, provvedimento che può ritenersi idoneo ad individuare lo stesso presupposto oggettivo della tassa, o parti essenziali di esso, individuando gli autoveicoli ed i motoveicoli oggetto della medesima nell'ambito di una disciplina primaria non sufficientemente definita.

La disciplina dei tributi, e dunque anche la determinazione di un elemento fondamentale quale l'oggetto dell'imposizione, è, infatti, di regola riservata alla legge in ossequio alla riserva prevista dall'art. 23 della Costituzione, a mente del quale la determinazione dei suddetti elementi essenziali del tributo può avvenire solo con normativa di carattere primario, salva l'eccezione di alcuni limitati casi in cui sono consentiti interventi attuativi affidati alla normativa secondaria purché circoscritti nell'ambito di precisi limiti individuati dalla normativa primaria di riferimento.

In proposito, invero, è noto che secondo la giurisprudenza di codesta Corte la riserva prevista dall'art. 23 Cost. non è di natura assoluta, ma relativa, e ciò consente di ritenere che in base all'evocato parametro costituzionale, l'imponibile non debba essere determinato integralmente dalla legge, ma al contrario, si limita a porre al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (*ex plurimis*: sentenze n. 350 del 2007; n. 190 del 2007; n. 125 e n. 105 del 2005; n. 323 e n. 7 del 2001; n. 157 del 1996; n. 507 del 1988).

Tuttavia, nella specie tali criteri direttivi che limitano il potere normativo secondario non sono stati posti dal legislatore regionale con sufficiente precisione, dovendo la Giunta rispettare nell'individuazione dei veicoli, di natura non professionali e con almeno 20 anni di età, il vincolo apparentemente specifico ma nella sostanza generico ed indefinito che si tratti di veicoli che «presentino requisiti di peculiarità dal punto di vista del loro rilievo industriale, legato a caratteristiche della meccanica, della motoristica o del design», non essendo sufficientemente chiarito quali siano questi «requisiti di peculiarità», con la conseguenza che alla disciplina secondaria regolamentare è rimessa almeno in parte l'individuazione di tratti essenziali dell'oggetto stesso dell'imposizione senza un vincolo determinato, in violazione del principio di riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte derivante dall'art. 23 Cost.



Basti pensare che l'abrogata norma statale che prevedeva l'esenzione, l'art. 63 citato, era sul punto di gran lunga più dettagliata («2. L'esenzione di cui al comma 1 è altresì estesa agli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico per i quali il termine è ridotto a venti anni. Si considerano veicoli di particolare interesse storico e collezionistico:

a) i veicoli costruiti specificamente per le competizioni;

b) i veicoli costruiti a scopo di ricerca tecnica o estetica, anche in vista di partecipazione ad esposizioni o mostre;

c) i veicoli i quali, pur non appartenendo alle categorie di cui alle lettere a) e b), rivestano un particolare interesse storico o collezionistico in ragione del loro rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume.

3. I veicoli indicati al comma 2 sono individuati, con propria determinazione, dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI. Tale determinazione è aggiornata annualmente»).

1.6. In conclusione, l'art. 8 della legge regionale n. 8/2015, nella parte in cui modifica il comma 7 ter ed introduce i commi 7-*quater* e 7-*quinq*ues all'art. 1 della legge regionale n. 36/2007, è in contrasto con gli articoli 23, 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

La predetta disciplina regionale contrasta, infatti: - con la normativa statale di riferimento relativa al tributo erariale della tassa automobilistica e conseguentemente con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia del sistema tributario, e l'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate alla natura «propria» (non derivata) dei medesimi e comunque al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; - con l'art. 23 che prevede una riserva di legge in materia tributaria, escludendo che il presupposto oggettivo del tributo possa essere determinato con atto regolamentare in assenza di criteri predefiniti e sufficientemente vincolanti individuati dal legislatore primario.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché ai sensi dell'art. 127 della Costituzione sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 8/2015 della Regione Umbria nei limiti anzidetti.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei ministri del 29 maggio 2015.

Roma, 8 giugno 2015

L'avvocato dello Stato: VENTURINI

15C00230

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 giugno 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Imposte e tasse - Norme della Regione Basilicata - Tassa automobilistica regionale - Esenzione per gli autoveicoli e motoveicoli di "anzianità" compresa tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014 - Assoggettamento degli stessi veicoli, ove utilizzati su pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua - Esclusione di sanzioni e interessi sui pagamenti integrativi della tassa automobilistica effettuati entro il 4 aprile 2015 (data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2015) - Ricorso del Governo - Denunciata reintroduzione di un'esenzione abrogata dalla legge statale e istituzione di un tributo *ad hoc* in sostituzione del regime di tassazione ordinaria - Lesione del principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra contribuente e amministrazione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario - Esorbitanza dal potere regionale di stabilire e applicare tributi propri, avendo la tassa automobilistica natura di tributo proprio derivato dello Stato - Richiamo alla sentenza n. 288 del 2012 della Corte costituzionale.



- Legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14, art. 1, commi 2, 3 e 4, aggiuntivo dei commi 2-*bis* e 2-*ter* all'art. 39 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e*), e 119, comma secondo; legge 21 novembre 2000, n. 342, art. 63, come modificato dall'art. 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 8.

Ricorso depositato del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 31 marzo 2015, n. 14, "Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali", pubblicata nel B.U.R. Basilicata 3 aprile 2015, n. 15, quanto all'art. 1, commi 2, 3 e 4 per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera *e*) e 119, secondo comma della Costituzione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Basilicata viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 29 maggio 2015, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per il seguente motivo.

MOTIVO

1) L'art. 1 della l.r. n. 14/2015 è illegittimo per contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

1.1.1. L'art. 1 della legge della Regione Basilicata del 31 marzo 2015, n. 14 recita:

“Articolo 1 Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali.

1. I commi 3, 4 e 5 dell'art. 39 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 sono abrogati.

2. I pagamenti integrativi della tassa automobilistica regionale rispetto a quelli già eventualmente effettuati per l'anno 2015, se dovuti, dovranno essere effettuati alla data di entrata in vigore della presente legge senza sanzioni ed interessi.

3. Per i pagamenti effettuati oltre il termine di cui al comma 2 del presente articolo e per i mancati pagamenti saranno applicate le sanzioni e gli interessi di legge.

4. Dopo il comma 2 dell'art. 39 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 sono inseriti i seguenti commi 2-*bis* e 2-*ter*:

2-*bis*. Sono esenti gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014.

2-*ter*. I veicoli di cui al comma precedente sono assoggettati, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua di euro 25,82 per gli autoveicoli e di euro 10,33 per i motoveicoli”.

1.1.2. La legge regione Basilicata del 27 gennaio 2015, n. 4, sulla quale incide l'art. 1 della legge in esame all'art. 39, così prevede (e prevedeva):

Articolo 39. Decorrenza del beneficio dell'esenzione per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico di cui all'art. 63 L. 21 novembre 2000, n. 342.

1. L'esenzione decorre dal periodo tributario in corso all'atto della presentazione della domanda e non dà diritto al rimborso delle tasse pagate per gli anni precedenti.

2. Eventuali mancati pagamenti relativi ad anni già scaduti saranno contestati, con conseguente applicazione delle sanzioni previste dalla legge per i casi di omesso versamento.

2-*bis*. Sono esenti gli autoveicoli ed i motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014.

2-*ter*. I veicoli di cui al comma precedente sono assoggettati, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua di euro 25,82 per gli autoveicoli e di euro 10,33 per i motoveicoli.



[3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, in ottemperanza a quanto stabilito dal comma 666 dell'art. 1 della legge di stabilità nazionale 2015, per i veicoli con iscrizione al PRA dal 20° al 29° anno della Regione Basilicata, è istituita una tassa regionale di possesso annuale in base alla seguente tabella:

- vetture con cilindrata fino a 1000 cc euro 50,00
- vetture con cilindrata fino a 2000 cc euro 100,00
- vetture con cilindrata oltre 2000 cc euro 200,00.

[4. A decorrere dal 1° gennaio 2015, in ottemperanza a quanto stabilito dal comma 666 dell'art. 1 della legge di stabilità nazionale 2015, per le moto con iscrizione al PRA dal 20° al 29° anno della Regione Basilicata, è istituita una tassa regionale di possesso annuale in base alla seguente tabella:

- moto con cilindrata fino a 500 cc euro 50,00
- moto con cilindrata fino a 1000 cc euro 100,00
- moto con cilindrata oltre 1000 cc euro 200,00 (3).

[5. Per i veicoli che non usufruiscono del beneficio della esenzione, il pagamento della tassa è dovuto dal 1° giorno del periodo tributario successivo alla entrata in vigore della presente legge. Per i veicoli il cui periodo tributario inizia a gennaio, il pagamento è dovuto entro l'ultimo giorno del mese di gennaio a partire dal 2015. Qualora la tassa da pagare in base alla cilindrata sia inferiore alle tabelle di cui sopra, le stesse non si applicano].

1.2. Dal dato testuale riportato si evince che la legge Basilicata n. 14 del 2015, rubricata "Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali" ha introdotto nuove disposizioni in materia di tassa automobilistica, che limitatamente a quanto disposto dall'art. 1, commi 2, 3 e 4 sono in contrasto con la disciplina statale di riferimento e, quindi, incostituzionali per violazione degli artt. 117, comma 2 lett. e) e 119 comma 2 della Costituzione.

Occorre premettere che l'art. 39 della precedente legge della Regione Basilicata n. 4 del 2015, rubricato "Decorenza del beneficio dell'esenzione per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico di cui all'art. 63 della legge n. 342 del 21 novembre 2000", ai commi 3 e 4, aveva istituito una "tassa regionale di possesso" su veicoli e motoveicoli "con iscrizione al PRA dal 20° al 29° anno", per i quali, la normativa statale prevede l'assoggettamento alla tassa automobilistica ordinaria (art. 63 della legge n. 342 del 2000).

La Regione, quindi, per i predetti veicoli, aveva sostituito il regime di tassazione ordinaria, prevista dal sistema statale, con un tributo "ad hoc".

Invero, per effetto delle recenti modifiche apportate dall'art. 1, co. 666 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), l'art. 63 della legge n. 342 del 2000, nella versione vigente, ha abrogato l'esenzione dalla tassa automobilistica per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico che abbiano un'età compresa tra il ventesimo ed il ventinovesimo anno, ripristinando il regime ordinario per tali veicoli e conservando solo l'esenzione per veicoli e motoveicoli a decorrere dal trentesimo anno di costruzione.

Pertanto, la norma regionale, nell'introdurre un regime forfettario *ad hoc* del pagamento della tassa automobilistica ripristinata in toto per tali veicoli dalla normativa statale, si era posta in contrasto con quest'ultima.

A seguito di specifico impegno assunto dalla Regione nel contesto della leale cooperazione con lo Stato, il comma 1 dell'art. 1, della legge n. 14 del 2015, ha, oggi, disposto l'abrogazione dei commi 3, 4 e 5 dell'articolo 39 della precedente legge n. 4/2015 (con i quali, come Premesso, la Regione aveva istituito la tassa regionale di possesso su veicoli e motoveicoli con iscrizione al PRA dal 20° al 29° anno).

Con il successivo comma 4 della legge in esame, tuttavia, il legislatore regionale ha inserito due nuovi commi all'interno del predetto articolo 39, i commi 2 bis e 2 ter, con i quali ha addirittura reintrodotta l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per i veicoli ultraventennali di particolare interesse storico e collezionistico, nonché la tassa di circolazione forfettaria a carico degli stessi ove circolanti su pubblica strada.

Esenzione, questa, come detto, contenuta nell'articolo 63 della legge n. 342 del 2000, ma abrogata dall'articolo 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014.

Il comma 2 bis reintroduce, infatti, l'esenzione per gli autoveicoli ed i motoveicoli di anzianità tra i 20 e i 30 anni classificati d'interesse storico e collezionistico, iscritti in uno dei registri ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI, al 31 dicembre 2014.

Anche la nuova norma è, dunque, in contrasto con l'articolo 63 della legge n. 342 del 2000, che nella versione vigente, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, co. 666 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), non prevede più l'esenzione dalla tassa automobilistica per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico dal 20° al 29° anno di età, bensì solo l'esenzione per veicoli e motoveicoli a decorrere dal trentesimo anno di costruzione.



Per effetto della disciplina regionale impugnata i veicoli iscritti nei suddetti registri continuerebbero, infatti, dopo la data del 31 dicembre 2014, ad essere esenti dalla tassa automobilistica, diversamente da quanto previsto dalla norma statale che per tali fattispecie non prevede più alcuna forma di esenzione.

Peraltro, la norma regionale, nel reintrodurre un'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica abrogata dalla normativa statale, si pone in netto contrasto con quest'ultima, malgrado le direttive contenute nella circolare del Dipartimento delle Finanze che, significativamente, aveva rappresentato anche alle regioni che "L'abrogazione dei citati commi 2 e 3 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, comporta, quindi, che agli autoveicoli ed ai motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico non è più riconosciuta l'esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche" e che "detto principio, sotteso alle disposizioni dell'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, deve essere naturalmente rispettato anche dalle leggi regionali in materia di tasse automobilistiche".

Non solo, il successivo comma 2 ter istituisce la "tassa di circolazione forfettaria" su veicoli e motoveicoli di anzianità dai 20 ai 30 anni di età di interesse storico o collezionistico per il caso in cui essi siano messi su strada, per i quali la normativa statale prevede comunque l'assoggettamento alla tassa automobilistica ordinaria (art. 63 della legge n. 342 del 2000).

La Regione, quindi, per i predetti veicoli, sostituisce il regime di tassazione ordinaria, prevista dal sistema statale, con un tributo *ad hoc*, riproponendo, con la legge in esame, una disposizione non solo già fatta oggetto di osservazioni, ma in ordine alla quale la stessa Regione, nel contesto della leale cooperazione, aveva fornito rassicurazioni in ordine alla portata applicativa.

Infine, i commi 2 e 3 dell'articolo 1 della legge in esame introducono per i veicoli in questione la possibilità di eseguire pagamenti integrativi della tassa automobilistica, rispetto a quelli già eventualmente effettuati per il 2015, senza l'applicazione di sanzioni ed interessi laddove effettuati entro la data di entrata in vigore della legge n. 14 e con l'applicazione di sanzioni ed interessi, ove i medesimi pagamenti siano eseguiti oltre la data di entrata in vigore della legge regionale.

In proposito la scelta di applicare sanzioni ed interessi solo nel caso di pagamenti effettuati dopo il giorno della data di entrata in vigore della norma contrasta con la ordinaria disciplina statale in materia di interessi e sanzioni.

Con l'ultimo periodo del comma 2, infine, la Regione, per i veicoli compresi tra i venti ed i trenta anni di età, ha sostituito il regime di tassazione ordinaria, previsto dal sistema statale, con un regime particolare, che esclude il pagamento degli interessi e delle sanzioni per coloro che hanno versato la tassa per l'anno d'imposta 2015 entro il 4 aprile 2015, data di entrata in vigore della legge, quando, invece, l'art. 63 della legge n. 342 del 2000, nella versione vigente, per effetto delle recenti modifiche apportate dall'art. 1, comma 666 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), prevede, per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico ultraventennali, il pagamento della tassa automobilistica ordinaria, con i relativi interessi e sanzioni nel caso di ritardato od omesso versamento.

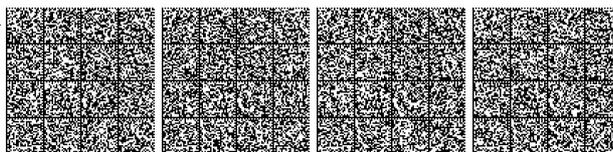
La legge n. 212 del 2000, "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente", inoltre, dispone che i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede e recita, all'articolo 10, comma 2, che "non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa".

Atteso che il legislatore statale ha disciplinato con chiarezza le ipotesi in questione, senza che vi sia alcun affidamento da parte dell'Amministrazione finanziaria su una non corretta applicazione della disciplina, la norma regionale appare anche sotto tale aspetto ultronea ed in contrasto con quella statale.

1.3. Ebbene, l'articolo 1, commi 2, 3 e 4 della legge regionale, essendo in contrasto con la normativa statale in materia di tassa automobilistica viola gli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

Il gettito della tassa automobilistica, disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 è stato attribuito dall'art. 23 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 alle regioni, le quali provvedono anche alla riscossione, all'accertamento, al recupero, ai rimborsi ed al relativo contenzioso (art. 17, comma 10 della l. 27 dicembre 1997, n. 449). Successivamente l'art. 8, co. 2 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 ha riconosciuto alle regioni anche la possibilità di disciplinare la tassa *de qua*, "fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale".

Sebbene il gettito sia stato attribuito alle regioni, il tributo, tuttavia, non può essere annoverato tra i tributi propri delle regioni bensì tra i "tributi propri derivati", trattandosi di tributo istituito con legge statale e "manovrabile" dalle regioni nei limiti stabiliti dalla legislazione nazionale, e cioè con conseguenti limitati poteri di intervento.



Sul punto, invero, con sentenza del 19 dicembre 2012, n. 288 codesta Corte, nel delineare il quadro normativo in cui si colloca la tassa automobilistica regionale — anche a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega in materia di federalismo fiscale) e del relativo decreto attuativo (decreto legislativo n. 68 del 2011) — ha precisato, con riferimento a tale imposta, che si deve qualificare come tributo proprio derivato, che le regioni: *a)* non possono modificare il presupposto e i soggetti d'imposta, attivi o passivi; *b)* possono modificare le aliquote, ma solo entro il limite massimo fissato dal legislatore; *c)* possono disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non possono escludere agevolazioni già previste dal legislatore statale.

Codesta Corte, inoltre, ha chiarito che, dalla formulazione dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 ed in particolare dalla diversificazione operata tra i commi 2 e 3 del predetto articolo, non si evince la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, ma unicamente la volontà del legislatore di riservare alla tassa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone per determinati aspetti la disciplina alle regioni, ma senza modificare radicalmente il tributo, com'è confermato dall'obbligo di rispetto per il legislatore regionale dei limiti di "manovrabilità" previsti dalla legislazione statale.

Segnatamente così si è pronunciata codesta Corte (in relazione a norma regionale che aveva previsto il pagamento della tassa anche nell'ipotesi, non prevista dal legislatore statale, di fermo del veicolo amministrativo e giudiziario): "3.1. — La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore — in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali — ed ha stabilito, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere — attribuito alle Regioni dall'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 — di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, devono altresì richiamarsi le nozioni di tributo proprio della Regione — che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), è quello istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale — e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: *a)* non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); *b)* può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); *c)* può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

L'articolo 8 del successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

La diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.



Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

1.4. Pertanto, alla luce delle argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale, avuto riguardo alla natura giuridica della tassa automobilistica (tributo proprio derivato dello Stato e non tributo proprio delle regioni) ed ai limiti del potere delle regioni di disciplinare con propria legge tale tributo (ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, entro i limiti di manovrabilità previsti dal legislatore statale), appare evidente che la disciplina regionale in esame contrasta con gli articoli 117, secondo comma, lettera e), che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia tributaria, e 119, secondo comma della Costituzione, che attribuisce alle regioni una competenza in materia tributaria, peraltro da esercitarsi nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, esclusivamente per quanto riguarda i tributi "propri".

La regione non può, infatti, intervenire nella disciplina statale del tributo in esame, con riferimento ai veicoli di età compresa tra i 20 ed i 29 anni di interesse storico o collezionistico, introducendo esenzioni o agevolazioni non previste dalla normativa statale, ovvero istituendo un nuovo regime con riguardo agli interessi ed alle sanzioni in sostituzione di quello statale vigente, com'è avvenuto con l'art. 1, commi 2, 3 e 4 prima descritti.

1.5. In conclusione, l'art. 1, commi 2, 3 e 4 è in contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e) e 119, secondo comma della Costituzione.

La predetta disciplina regionale contrasta, infatti con la normativa statale di riferimento relativa al tributo erariale della tassa automobilistica e conseguentemente con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia del sistema tributario, e l'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate alla natura "propria" (non derivata) dei medesimi e comunque al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

P.Q.M

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché ai sensi dell'art. 127 della Costituzione sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 14 del 2015 della Regione Basilicata nei limiti anzidetti.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 29 maggio 2015.

Roma, 30 maggio 2015

L'Avvocato dello Stato:

P. ANGELO VENTURINI
BEATRICE GAIA FIDUCCIA

15C00231

N. 4

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 aprile 2015
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Sanità pubblica - Verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015, con il quale, a seguito di accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia di Bolzano è stato richiesto allo stesso Assessorato di fornire i titoli delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci per gli anni 2010-2011-2012-2013 e 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della sfera legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute, nonché delle norme statutarie in materia di gestione e vigilanza delle Province sugli enti sanitari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia



autonoma di Bolzano per la verifica dei titoli delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazione sanitaria e spedizione dei farmaci per gli anni 2010-2011, 2012-2013 e 2014 e, conseguentemente, di annullare il verbale del Comando dei Carabinieri per la tutela della salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015 con relativa richiesta di dati.

- Verbale Comando Carabinieri per la Tutela della Salute-NAS di Trento del 23 febbraio 2015.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma primo, n. 7, 9, comma primo, n. 12, 16, comma primo; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Dott. Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 24159 del 17 aprile 2015, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale Dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 360 del 31 marzo 2015, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNGRNT57L45 A952K - PEC: Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKRSPPH65E10B160H - PEC: Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRNCST64M47D548L - PEC: Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDNLRA65H69A952U - PEC: Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CSTMHL38C30H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

In relazione al verbale del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - NAS di Trento del 23 febbraio 2015, avente ad oggetto la verifica del fenomeno delle «esenzioni» nella sanità.

FATTO

1. In data 23 febbraio 2015 il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - NAS di Trento ha effettuato un accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanità della Provincia autonoma di Bolzano.

2. In occasione di tale accesso hanno richiesto di fornire «i dati per anno 2010-2011-2012-2013 e 2014 dei soli totali delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci.»

3. Inoltre, ha acquisito «copia dei provvedimenti adottati dalla Giunta Provinciale, ossia delibera 762 del 21 maggio 2012 e disposizione dell'Assessorato Sanità di Bolzano del 23 luglio 1997, relativi all'attuazione DM e dei controlli ai sensi art. 1 comma 3 legge 23 dicembre 1994, n. 724».

4. L'operato del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - NAS di Trento di cui al verbale del 23 febbraio 2015 costituisce una palese violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma di Bolzano e delle relative norme di attuazione, in quanto invade gravemente le competenze provinciali in materia.

Pertanto, essi vengono impugnati per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione delle competenze provinciali di cui all'articolo 4, comma 1, n. 7, all'articolo 9, comma 1, n. 10, e all'articolo 16, comma 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol), e relative norme di attuazione, tra cui il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, e, in particolare, per violazione dell'articolo 4 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

1. Lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) attribuisce alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la competenza primaria in tema di «ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri» (art. 4, comma 1, n. 7) e riconosce alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 9, comma 1, n. 10) con le connesse potestà amministrative (art. 16).



2. In particolare, va rilevato che la competenza primaria in tema di ordinamento degli Enti sanitari ed ospedalieri, attribuita ai sensi dell'art. 4, n. 7, dello Statuto Speciale alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, è stata ripartita con l'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 6, fra la Regione stessa e le Province autonome di Trento e Bolzano nel senso che è stato attribuito alle Province autonome il controllo sugli atti e sugli organi delle Unità Sanitarie Locali (U.S.L.): «Il controllo sugli atti e sugli organi dell'unità sanitaria locale è esercitato dalla giunta provinciale, ai sensi dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670. Per le modalità ed i termini del controllo si applicano le norme di cui alla legge regionale 21 ottobre 1963, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni. Sono soggette al controllo anche di merito le deliberazioni riguardanti: 1) i regolamenti o provvedimenti di portata generale aventi analoga natura, compresi i regolamenti organici del personale; 2) i bilanci e loro variazioni; 3) i piani ed i programmi annuali e pluriennali; 4) le convenzioni per l'erogazione di prestazioni sanitarie».

3. Non solo. L'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, così come modificato dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, in sede di chiusura del c.d. «pacchetto», ha puntualizzato ulteriormente la sfera di competenza fra la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano nella materia della sanità, attribuendo alla Regione «la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» ed alle Province autonome «le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari» con l'unico limite che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria».

Inoltre, in forza dell'art. 1 del precitato d.P.R. n. 474/1975, la Provincia esercita in materia di igiene e sanità anche le relative funzioni amministrative e l'art. 3 dello stesso d.P.R., nel quale sono individuate le competenze riservate agli organi statali, non riconosce a quest'ultimi poteri ispettivi o di controllo.

4. A chiusura di tale compiuto assetto normativo per espressa disposizione dell'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, è stato, inoltre, statuito che «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

5. Inoltre, per effetto della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è stata attribuita la competenza in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come confermato, per la Provincia autonoma di Trento e, quindi, valevole anche per l'odierna ricorrente, da codesta Ecc. ma Corte con la sentenza n. 328/2006. Secondo tale sentenza, che richiama anche alcuni precedenti, la sanità è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della tutela della salute, che deve essere intesa come assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera (sentenze nn. 181/2006 e 270/2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le regioni possono adottare una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale (sentenza n. 510/2002).

6. In relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, l'articolo 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

7. La giurisprudenza costituzionale, proprio con riferimento alle autonomie speciali, ha riconosciuto il principio secondo il quale «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341/2009 e n. 133/2010) ed a maggior ragione non potrebbe procedere a verifiche e controlli, se non attraverso gli strumenti previsti dalle norme di attuazione.

8. In esecuzione delle sue competenze in ordine alla gestione e vigilanza degli enti sanitari la Provincia autonoma di Bolzano ha riordinato il Servizio sanitario provinciale con la legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e poi con la legge provinciale 2 ottobre 2006, n. 9, ha creato, modificando la legge provinciale n. 7/2001, un'unica Azienda sanitaria per tutto il territorio della provincia di Bolzano.

9. L'articolo 2 della legge provinciale n. 7/2001 attribuisce alla Giunta provinciale le funzioni di programmazione, indirizzo, controllo e vigilanza. Alla Giunta provinciale competono tra l'altro:

la fissazione delle tariffe delle prestazioni sanitarie erogate in forma diretta nonché di quelle erogate in forma indiretta (comma 1, lettera *f*);

l'assegnazione, in base alle esigenze, delle risorse finanziarie e immobiliari destinate al Servizio sanitario provinciale e all'azienda sanitaria (comma 1, lettera *h*);



il controllo e l'analisi economico-finanziaria dell'impiego delle risorse destinate al Servizio sanitario provinciale in conformità agli obiettivi della programmazione sanitaria provinciale nonché la formulazione di linee guida per il finanziamento dei comprensori sanitari, tenuto anche conto della produzione dei medesimi (comma 1, lettera j);

la definizione delle modalità per la vigilanza e il controllo dell'azienda sanitaria nonché per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi, prevedendo in questo caso le modalità della partecipazione degli enti locali (comma 1, lettera m);

l'individuazione delle procedure e delle modalità di verifica dei risultati complessivi dell'azienda sanitaria tramite l'impiego di idonei criteri di controllo gestionale e finanziario e della conformità degli stessi al Piano sanitario provinciale (comma 1, lettera n).

10. All'articolo 16, così come modificato dalla legge provinciale n. 9/2006, si prevede una dettagliata disciplina per i controlli affidandogli alla stessa Azienda sanitaria: «1. L'azienda sanitaria, in sintonia ed eventualmente ad integrazione delle direttive stabilite dalla Giunta provinciale, attiva un sistema di monitoraggio e controllo sulla qualità dell'assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese, che tiene anche conto:

a) della validità della documentazione amministrativa attestante l'avvenuta erogazione delle prestazioni e la sua rispondenza alle attività effettivamente svolte;

b) della necessità clinica e appropriatezza delle prestazioni e dei ricoveri effettuati, con particolare riguardo ai ricoveri di pazienti indirizzati o trasferiti ad altre strutture;

c) dell'appropriatezza delle forme e delle modalità di erogazione dell'assistenza;

d) dei risultati finali dell'assistenza, incluso il gradimento degli utilizzatori dei servizi. Nella valutazione devono essere coinvolti gli interessati.

2. Il rispetto dei programmi di attività previsti per ciascuna struttura rappresenta elemento di verifica per la conferma degli incarichi al Direttore generale e ai Direttori di comprensorio sanitario nonché per la corresponsione di eventuali incentivi di risultato che fossero previsti per il personale con funzioni dirigenziali dipendente dall'azienda sanitaria.»

11. L'articolo 35 della citata legge provinciale n. 7/2001, nel testo attualmente vigente reca disposizioni generali in materia della partecipazione alla spesa sanitaria, come anche l'esenzione dal pagamento del ticket. Si prevede che la Provincia autonoma di Bolzano si attiene ai principi contenuti nella normativa nazionale vigente in materia.

Per le prestazioni rientranti nei livelli uniformi di assistenza sanitaria fissati a livello statale, la Giunta provinciale autorizza l'introduzione, in via sperimentale, del nuovo sistema di partecipazione al costo delle prestazioni e fissa i criteri di esenzione dalla stessa ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. 29 aprile 1998, n. 124. Pertanto alla Provincia spetta di conseguenza anche il controllo su tale sistema.

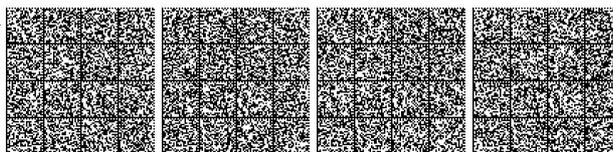
12. L'articolo 8, comma 8, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, dispone espressamente che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità delle disposizioni di cui allo stesso articolo nel rispetto del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato e integrato dal d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, e dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267. Tra queste finalità vi è anche l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (commi 16 e seguenti, così come introdotti dall'articolo 1, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724).

13. Con deliberazione n. 762 del 21 maggio 2012 (doc. 4), la Giunta provinciale ha dato attuazione al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 11 dicembre 2009, concernente la verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria per motivi di reddito, e ha emanato apposite linee guida.

14. Sia qui infine permesso di rilevare che l'appena citato D.M. (doc. 5) affida i controlli sul contenuto delle auto-certificazioni alle aziende sanitarie locali (cfr: articolo 1, comma 10) e non prevede alcun ulteriore controllo da parte dello Stato sulle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

15. Posto queste premesse, risulta, quindi, del tutto evidente che allo Stato, e per esso al NAS di Trento, non spetta alcuna competenza di «verifica» sulle c.d. «esenzioni» presso l'Assessorato alla Sanità della Provincia autonoma di Bolzano, potendo e dovendo esso acquisire i dati dalla Provincia autonoma di Bolzano in sede di rendiconto (cfr: articolo 10 del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto»).

La verifica delle c.d. «esenzioni» è, infatti, una palese questione di funzionamento e gestione dell'azienda sanitaria e come tale rientra nella specifica competenza della Provincia autonoma di Bolzano.



16. Del resto, l'articolo 8, comma 16 e seguenti, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, richiamato dai NAS nel contestato verbale, non è idoneo a fondare l'iniziativa statale, dato che lo stesso comma 8 fa espressamente salve le competenze statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

17. Ancora meno il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - NAS di Trento potrà invocare il novellato art. 117 Cost. quale fondamento delle verifiche da esso effettuate, in quanto la competenza in materia dei controlli delle attività delle U.S.L. è riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano dallo Statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

Secondo l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le disposizioni della Nuova Costituzione si applicano alle Province autonome solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (Corte cost. sentt. nn. 377/2002; 408/2002; 48/2003; 103/2003 e 145/2005).

18. Infine, si richiamano anche i precedenti della Corte costituzionale, che si è già espressa nel senso che non spetta alle amministrazioni statali esercitare controlli presso le U.S.L. di Trento e di Bolzano.

Con sentenza n. 228/1993 relativa ad un controllo del Ministero del Tesoro nei confronti di una verifica amministrativa-contabile alla U.S.L. di Merano, la Corte costituzionale ha dichiarato: «Alla luce di queste premesse, anche il potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, deve ritenersi riferito — nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige — alle Province autonome, con la conseguente esclusione, stante l'assenza di una previsione specificamente espressa a questo fine dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, di un controllo aggiuntivo quale quello che il Ministro del Tesoro ha dichiarato di voler esercitare sulla base di norme anteriori alla definizione dello speciale ordinamento regionale. E questo tanto più ove si consideri che, anche nell'ordinamento del servizio sanitario nazionale di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, vengono fatte espressamente salve le competenze spettanti alle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 80), mentre la misura della partecipazione dello Stato al controllo è stata specificamente regolata sia attraverso la presenza di un collegio di revisori, composto di tre membri, uno dei quali designato dal Ministro del Tesoro (art. 15, nel testo modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181), sia attraverso la rendicontazione trimestrale delle Unità sanitarie alla Regione o alla Provincia autonoma, con il conseguente obbligo dell'ente locale di fornire gli stessi dati ai Ministeri della sanità e del Tesoro (art. 50, secondo e terzo comma)».

In seguito, con sentenza n. 182/1997, la Corte costituzionale, decidendo su un altro conflitto di attribuzione sempre in tema di controllo del Ministro del Tesoro presso l'U.S.L. di Trento, ha affermato: «... la circostanza che la finalità dell'accertamento ispettivo sia il contenimento del costo del lavoro non esclude affatto che la materia sulla quale la disposta ispezione verte, sia proprio quella del funzionamento e della gestione degli enti sanitari, nella quale la competenza provinciale non è controversa. Altro è, infatti, l'attività di gestione degli enti sanitari, che investe ogni profilo della loro attività, altro sono invece le norme che gli organi preposti alla gestione e ai controlli su di essa sono chiamati ad applicare: quando pure tali norme siano poste dallo Stato nell'esercizio di una competenza propria (è il caso della disciplina dello stato giuridico dei dipendenti delle Unità sanitarie locali o quello della assunzione diretta degli invalidi civili), non viene meno la competenza "gestoria" affidata alla Provincia autonoma dall'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo emanato con D.P.R. n. 474 del 1975, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 1992. Anche in questo caso viene in considerazione l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, a mente del quale in materie di competenza della Provincia è escluso l'esercizio della funzione di vigilanza da parte degli organi statali, essendo tale funzione rimessa alla stessa Provincia».

Infine, con sentenza n. 80/2007 la Corte costituzionale, decidendo su un altro conflitto di attribuzione sempre in tema di controllo del Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento sulla verifica delle liste di attesa ha confermato la precedente giurisprudenza.

Ad abundantiam occorre qui sottolineare che l'adita ecc.ma Corte costituzionale ha ribadito nella sentenza n. 237/2014 tale pregressa giurisprudenza statuendo: «6.1. — Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013).

Siffatte previsioni, infatti, eccedono i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, in quanto attribuiscono «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

6.2. — Con specifico riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, questa Corte ha riconosciuto la spettanza ad esse del potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, con la conseguente esclusione di un controllo aggiuntivo da parte del Ministero del tesoro (sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993).»



P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato esercitare controlli presso l'Assessorato alla Sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica dei totali delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci per gli anni 2010-2011-2012-2013 e 2014 e per l'effetto annullare il verbale del Comando Carabinieri per la Salute - NAS di Trento del 23 febbraio 2015 con la relativa richiesta dati.

Si depositano con il presente atto, oltre al verbale impugnato, i seguenti ulteriori documenti:

- 1) deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 360 dd. 31 marzo 2015;
- 2) procura speciale Rep. n. 24159 del 17.4.2015;
- 3) verbale dei NAS di Trento dd. 23.2.2015;
- 4) deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 762 del 21 maggio 2012 (estratto B.U. n. 22/I-II del 29/05/2012);
- 5) D.M. 11 dicembre 2009 (estratto *G.U.* 30 dicembre 2009, n. 302).

Bolzano-Roma, 20 aprile 2015

avv. Renate VON GUGGENBERG - avv. Cristina BERNARDI - avv. Stephan BEIKIRCHER - avv. Laura FADANELLI - avv. Michele COSTA

15C00192

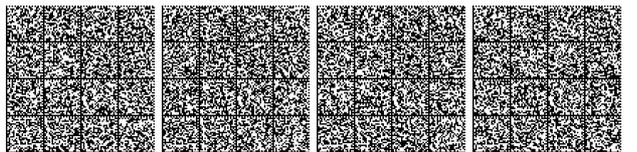
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-030) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

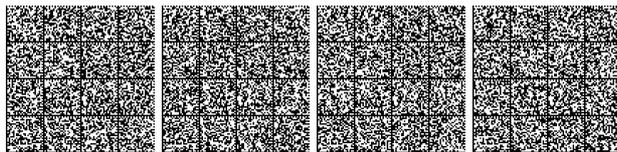
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <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)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - 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

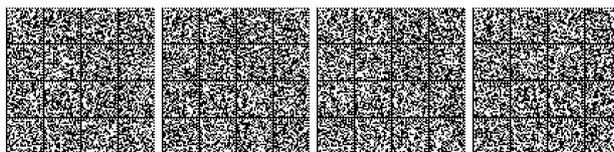
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 8,00

