

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 marzo 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

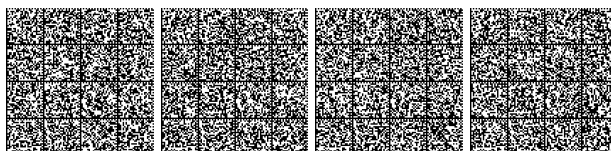




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **56.** Sentenza 11 gennaio - 23 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Opere incidenti su beni vincolati in via provvedimentale eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Trattamento sanzionatorio.
 – Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), art. 181, commi 1-*bis*..... Pag. 1
- N. **57.** Sentenza 27 gennaio - 23 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione - Condannati alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato - Riduzione della pena in sede esecutiva ex art. 442 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 30, comma 1, lett. b), della legge n. 479 del 1999.
 – Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-*ter*, commi 2 e 3; decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 gennaio 2001, n. 4 - art. 7, comma 1 «(come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale)» e comma 2. Pag. 6
- N. **58.** Sentenza 23 febbraio - 23 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego regionale - Istituzione di unità di progetto, coordinate da personale (anche non dirigente), con attribuzione della retribuzione di risultato prevista dal CCNL per l'area dirigenziale - Possibilità per la Giunta regionale di attribuzione temporanea di funzioni dirigenziali - Disciplina della sostituzione dei direttori di servizio.
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione), artt. 10, 11 e 12. Pag. 14
- N. **59.** Sentenza 24 febbraio - 23 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento giudiziario - Riduzione degli uffici giudiziari ordinari - Soppressione del Tribunale di Orvieto.
 – Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto..... Pag. 18
- N. **60.** Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2012.
 – Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento). Pag. 22



N. 61. Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2013.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

Pag. 25

N. 62. Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2013.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

Pag. 27

N. 63. Sentenza 23 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Confessioni religiose - Pianificazione urbanistica dei luoghi di culto - Convenzione a fini urbanistici con il comune interessato - Procedimento di formazione e contenuti del Piano per le attrezzature religiose.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

Pag. 30

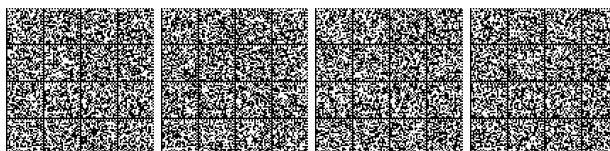
N. 64. Sentenza 10 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dagli utilizzi in assenza di titolo degli stessi immobili - Applicazione alle Regioni in assenza dell'adozione di misure alternative di contenimento della spesa.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 24, comma 4.

Pag. 42



N. 65. Sentenza 10 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi in ogni settore, in assenza di misure alternative adottate dalle Regioni - Modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica in ambiti di spesa e per importi da proporre in sede di autocoordinamento delle Regioni - Riduzione del complesso delle spese finali regionali, espresse in termini di competenza eurocompatibile.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7; decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 42, comma 1.

Pag. 51

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Legge finanziaria per gli anni 2016/2018 - Patto di stabilità interno - Determinazione del livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo euro compatibile, nelle more della definizione, ai sensi dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali.") art. 1. . . .

Pag. 67

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria relative alle conferenze di copianificazione e alle procedure di formazione e approvazione dei piani territoriali della Regione, delle Province e dei Comuni.

- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40 ("Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)", artt. 5, comma 1, lett. b), 12, comma 1, lett. i) e k), 13, comma 1, e 14, sostitutivi degli artt. 13, comma 7, 26, comma 10, e 27, e aggiuntivi degli artt. 26, comma 12-bis, 27-ter e 27-quater della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19. . .

Pag. 69

N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 15 febbraio 2016 (della Regione Emilia-Romagna)

Ambiente - Discariche abusive - Diffida del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, rivolta al Comune di San Giovanni in Persiceto (BO) e alla Regione Emilia-Romagna - relativamente alla discarica abusiva ubicata nel suddetto Comune, oggetto della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014, in ordine all'applicazione delle direttive 75/442/CEE e 91/689/CEE - di rilasciare, entro 30 giorni, il provvedimento di conclusione del procedimento di bonifica del sito, ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Avvertenza che, in caso di mancato adempimento, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015.

Pag. 74



- N. **59.** Ordinanza del Tribunale di Trento del 6 ottobre 2015
Previdenza - Pensioni della gestione artigiani - Computo, ai fini della determinazione del reddito annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico, rispettivamente, in 520 settimane per la quota A (fino al 31/12/1992) e 720 settimane per la quota B (dal 1/1/1993) anteriori alla data di insorgenza del diritto a pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.
 – Legge 2 agosto 1990, n. 223 (*recte*: n. 233), (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5, comma 1; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18..... Pag. 81
- N. **60.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Rieti del 17 dicembre 2015
Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.
 – Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (“Riordino dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288”), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”), art. 1, comma 66, lett. b)..... Pag. 87
- N. **61.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Rieti del 17 dicembre 2015
Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.
 – Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (“Riordino dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288”), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”), art. 1, comma 66, lett. b)..... Pag. 94
- N. **62.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Rieti del 17 dicembre 2015
Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.
 – Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (“Riordino dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288”), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”), art. 1, comma 66, lett. b)..... Pag. 101
- N. **63.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Rieti del 17 dicembre 2015
Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.
 – Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (“Riordino dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288”), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”), art. 1, comma 66, lett. b)..... Pag. 108

RETTIFICHE

- Comunicato relativo all’ordinanza n. 217 del Registro Ordinanze 2015. (Ordinanza pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - n. 43 del 28 ottobre 2015)..**..... Pag. 116



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 56

Sentenza 11 gennaio - 23 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Opere incidenti su beni vincolati in via provvedimentale eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), art. 181, commi 1-*bis*.

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

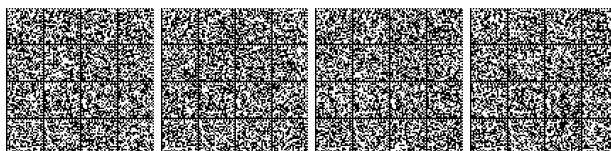
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 181, commi 1-*bis*, lettera *a*), ter, quater e quinquies, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), promosso dal Tribunale ordinario di Verona nel procedimento penale a carico di A.G. ed altri, con ordinanza del 6 agosto 2014 iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di A.G. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Paolo Pellicini e Riccardo Ruffo per A.G. ed altri e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 6 agosto 2014, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio



2002, n. 137), nella parte in cui, anche quando non risultino superati i limiti quantitativi previsti dalla successiva lettera *b*), punisce con la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, anziché con le pene più lievi previste dal precedente comma 1 - che rinvia all'art. 44, comma 1, lettera *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*) - colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori. In via subordinata, ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 181, commi 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies*, nella parte in cui esclude dal proprio ambito applicativo le condotte punite dal predetto art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*).

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di alcuni imputati per diversi reati, tra i quali quello previsto dall'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti «codice dei beni culturali e del paesaggio» o «codice»), per avere, in assenza della prescritta autorizzazione, in zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con decreto del Ministro per la pubblica istruzione del 23 maggio 1957 (Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona della Valpolicella, sita nell'ambito dei comuni di Fumane, Marano, Negrar, Sant' Ambrogio di Valpolicella, Sant' Anna d'Alfaedo e San Pietro Incariano), realizzato un mutamento di destinazione d'uso di un rustico in un'abitazione civile; realizzato una piscina parzialmente interrata; pavimentato con colate di calcestruzzo un tratto di capezzagna (strada sterrata a servizio di appezzamenti di terreno) e, infine, per avere realizzato, in difformità dalla prescritta autorizzazione, un corpo di fabbrica più alto di 40 centimetri. Nel corso del giudizio la Soprintendenza aveva espresso parere favorevole sulla compatibilità di alcune delle opere rispetto al contesto paesaggistico di riferimento.

Il giudice rimettente deduce che, in considerazione del suddetto parere e del fatto che dall'istruttoria è emerso che la piscina è stata rimossa, l'eventuale illegittimità dell'esclusione delle violazioni sanzionate dall'art. 181, comma 1-*bis*, del codice dei beni culturali e del paesaggio dall'ambito applicativo dei successivi commi 1-*ter* e 1-*quater* comporterebbe un diverso esito del procedimento per le opere oggetto del parere della Soprintendenza; inoltre, l'estensione della portata applicativa del comma 1-*quinqies* anche alle ipotesi di cui al comma 1-*bis* comporterebbe l'estinzione del reato ascritto agli imputati per la realizzazione della piscina, in quanto successivamente rimossa.

Più radicalmente, dal momento che inciderebbe sul regime sanzionatorio e sui termini di prescrizione del reato, la questione sarebbe rilevante non solo per le opere oggetto del parere e per quelle rimosse, ma anche per tutte le altre condotte poste in essere dagli imputati, laddove emergesse l'illegittimità del differente trattamento sanzionatorio riservato all'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), del codice, rispetto al comma 1 del medesimo articolo e rispetto all'art. 734 del codice penale, ovvero l'irragionevolezza dell'identità del trattamento sanzionatorio tra i casi disciplinati nel comma 1-*bis*, e quelli «assolutamente incomparabili» di cui alle lettere *a*) e *b*).

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* deduce, innanzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza del «deteriore» trattamento sanzionatorio riservato all'autore del reato di cui all'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), sia rispetto alle condotte identiche poste in essere su beni paesaggistici vincolati per legge previste dal comma 1, sia rispetto alla fattispecie disciplinata dalla lettera *b*) della medesima disposizione (ovvero condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati per legge di significativo impatto ambientale), sia, infine, rispetto a quelle incriminate dall'art. 734 cod. pen.

1.2.1.- Difatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 181 del codice, le condotte lesive di beni paesaggistici vincolati *ex lege* integrano, qualora non superino i limiti quantitativi previsti dal successivo comma 1-*bis*, reati contravvenzionali; sono oggetto di «sanatoria» ai sensi dell'art. 181, comma 1-*ter*, e, ai sensi del successivo comma 1-*quinqies*, si estinguono in ipotesi di rimessione in pristino da parte del trasgressore prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna. Ai sensi del comma 1-*bis*, lettera *a*), invece, le condotte lesive di beni vincolati con provvedimento amministrativo integrano un delitto e non godono delle predette ipotesi di «sanatoria» o estinzione.

Secondo il rimettente questa differenza di regime tra le due condotte sarebbe irragionevole, in quanto l'unico dato che le distingue risiede nella fonte che ne riconosce il rilievo paesaggistico. Ed anzi, nelle ipotesi di cui al comma 1, esse ricadono su aree e immobili per i quali l'«evidenza paesaggistica è talmente chiara da avere un riconoscimento generale e astratto di fonte direttamente legislativa», e che dovrebbero, quindi, ricevere una tutela maggiore rispetto ai beni il cui rilievo paesaggistico viene riconosciuto da un atto amministrativo.

L'effetto sanzionatorio evidentemente irragionevole violerebbe, inoltre, l'art. 27 Cost., rendendo la pena ingiusta e quindi priva della sua finalità rieducativa.

1.2.2.- La lesione degli evocati parametri deriverebbe anche dal trattamento omogeneo che ricevono le due differenti fattispecie disciplinate dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1-*bis* dell'art. 181. Le condotte disciplinate nella lettera *b*)



- che ricadono su immobili o aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 del codice e hanno comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora hanno comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi - sarebbero, difatti, di straordinario impatto ambientale ma equiparate, quanto a regime sanzionatorio, alle ben più lievi ipotesi disciplinate dalla lettera *a*), la quale concerne, appunto, tutte le condotte - senza fissazione di alcun limite o soglia nei termini di cui alla citata lettera *b*) - che ricadono su beni sottoposti a vincolo provvedimentale.

1.2.3.- Infine, la violazione degli artt. 3 e 27 Cost. sarebbe evidente alla luce del raffronto con l'art. 734 cod. pen., il quale commina un'ammenda a colui che distrugge o altera le bellezze naturali soggette a speciale protezione dell'autorità. Mentre, difatti, è punito con una pena fino a quattro anni di reclusione colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici vincolati in via provvedimentale, anche nel caso in cui l'amministrazione preposta ritenga che non sia stato leso il bene tutelato, è, di contro, sanzionato con l'ammenda fino a 6.197,00 euro colui che distrugge o altera un bene paesaggistico.

1.3.- In via subordinata, il giudice rimettente solleva, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, commi *1-ter*, *1-quater* e *1-quinquies*, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui esclude dal proprio ambito applicativo le condotte previste dal precedente comma *1-bis*, lettera *a*).

Stante l'omogeneità delle condotte previste dai commi 1 e *1-bis*, sarebbe difatti irragionevole l'esclusione, solo per quest'ultime, della causa di «sanatoria» prevista dai commi *1-ter* e *1-quater* legata all'accertamento della compatibilità paesaggistica da parte dell'autorità amministrativa competente, e della causa di estinzione del reato prevista dal comma *1-quinquies* per le ipotesi di rimessione in pristino da parte del trasgressore.

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

La difesa dello Stato nega la violazione dei parametri evocati, in quanto la maggiore gravità della sanzione prevista dal comma *1-bis* dell'art. 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio rispetto a quelle previste dal precedente comma 1 non determinerebbe l'irragionevolezza della norma censurata, stante la non omogeneità delle situazioni contemplate dalle due norme poste a raffronto.

Quanto alla non operatività della causa di non punibilità e della causa di estinzione del reato di cui ai commi *1-ter*, *1-quater* e *1-quinquies* dell'art. 181 del codice, in relazione al reato previsto e punito dal comma *1-bis*, essa sarebbe immune dai vizi di costituzionalità prospettati, in quanto le norme in questione sarebbero destinate ad operare in relazione a interventi di minima rilevanza e consistenza, non incidenti, ovvero non idonei ad incidere, sull'integrità del bene ambiente. Nel novero di tali interventi non potrebbero rientrare le opere realizzate in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità di essa, in aree dichiarate, con apposito provvedimento amministrativo, di notevole interesse pubblico per le loro caratteristiche paesaggistiche.

3.- Con memoria depositata il 25 novembre 2014, si sono costituiti A.G., A.M. e S.C., imputati nel giudizio *a quo*, sostenendo la contrarietà della norma impugnata ai principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza.

Premessa un'opera di perimetrazione delle nozioni di paesaggio e ambiente e della relativa tutela apprestata dal legislatore, le parti private sostengono che la diversità di regime risultante dalle norme impugnate non avrebbe alcuna giustificazione «costituzionalmente orientata». Comparando le disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma *1-bis* dell'art. 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio, si avrebbe, infatti, una differenziazione di disciplina tra beni giuridici di medesimo contenuto e tutelati per identica tipologia. Se pure spetta al legislatore il potere di individuare il bene giuridico protetto dalla norma e il grado di tutela ad esso garantito, nel caso in esame vi sarebbe una irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio tra condotte eguali, sulla base del dato irrilevante che il bene paesaggistico sia «oggetto di tutela per decretazione piuttosto che per legge».

Si segnala peraltro che, anche dal punto di vista del profilo della gerarchia delle fonti normative, si giungerebbe all'inammissibile conclusione che la violazione di un provvedimento di natura amministrativa che tutela alcuni beni di notevole interesse paesaggistico comporta una sanzione penale superiore a quella prevista per i medesimi beni paesaggistici oggetto di tutela legale.

Ci si duole, inoltre, della mancata rilevanza attribuita alla declaratoria di compatibilità ambientale intervenuta in seguito al procedimento di cui all'art. 181, comma *1-quater*, del codice. Nonostante la natura di reato di pericolo, sarebbe, infatti, indispensabile, per la sussistenza del reato, la realizzazione di una lesione pur minima del bene giuridico tutelato, comunque apprezzabile, da intendersi come lesione concreta e non meramente potenziale.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 6 agosto 2014, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nella parte in cui, anche quando non risultino superati i limiti quantitativi previsti dalla successiva lettera *b*), punisce con la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, anziché con le pene più lievi previste dal precedente comma 1 - che rinvia all'art. 44, comma 1, lettera *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*) - colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori.

La disposizione censurata, secondo il giudice *a quo*, violerebbe l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza del «deteriore» trattamento sanzionatorio riservato all'autore del reato da essa previsto, sia rispetto alle condotte identiche poste in essere su beni paesaggistici sottoposti a vincolo legale previste dal comma 1, sia rispetto alla fattispecie disciplinata dalla lettera *b*) della medesima disposizione, riguardante condotte poste in essere sugli stessi beni paesaggistici di significativo impatto ambientale, sia, infine, rispetto all'art. 734 del codice penale.

Ed infatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti «codice dei beni culturali e del paesaggio» o «codice»), le condotte incidenti su beni paesaggistici vincolati *ex lege* integrano, qualora non superino i limiti quantitativi previsti dal successivo comma 1-*bis*, reati contravvenzionali; gli autori non sono punibili ai sensi del comma 1-*ter*, qualora sopravvenga l'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'autorità preposta; e, ai sensi del successivo comma 1-*quinqies*, i reati si estinguono in ipotesi di remissione in pristino da parte del trasgressore prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna. Ai sensi dell'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), invece, le condotte incidenti su beni vincolati in via provvedimentale integrano un delitto e non godono delle predette ipotesi di non punibilità o estinzione.

L'irragionevole trattamento sanzionatorio apprestato dalla disposizione censurata violerebbe anche l'art. 27 Cost., rendendo la pena ingiusta e quindi priva della sua finalità rieducativa.

La lesione dei menzionati parametri deriverebbe anche dal trattamento omogeneo che ricevono le due differenti fattispecie disciplinate dall'art. 181, comma 1-*bis*. Le opere menzionate nella lettera *b*), incidenti su beni vincolati *ex lege*, sarebbero, difatti, di straordinario impatto ambientale ma equiparate, quanto a regime sanzionatorio, alle ben più lievi ipotesi disciplinate dalla lettera *a*), incidenti su beni sottoposti a vincolo provvedimentale.

Infine, la violazione degli artt. 3 e 27 Cost. sarebbe evidente ove si ponga a raffronto l'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*), del codice con l'art. 734 cod. pen., che commina l'ammenda fino a 6.197,00 euro a colui che distrugge o altera le bellezze naturali soggette a speciale protezione dell'autorità.

2.- In via subordinata, il giudice rimettente ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, commi 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies*, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui esclude dal proprio ambito applicativo le condotte previste dall'art. 181, comma 1-*bis*, lettera *a*). Sarebbe, difatti, parimenti irragionevole escludere le cause di non punibilità e di estinzione del reato là dove si tratti di condotte identiche, quali quelle previste dai commi 1 e 1-*bis* del medesimo articolo.

3.- La questione sollevata in via principale è fondata.

4.- È noto che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio penale trova il limite della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (sentenze n. 81 del 2014, n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006).

4.1.- Facendo applicazione di tali principi nella materia in esame, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), introdotto dall'art. 1 della legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, che dettava una disciplina inversa a quella odierna, perché puniva più severamente le violazioni incidenti sui beni sottoposti a vincolo legale.

In quell'occasione la Corte ha affermato che «la *ratio* della introduzione di vincoli paesaggistici generalizzati (in base a tipologie di beni) risiede nella valutazione che l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza (sentenze n. 247 del 1997, n. 67 del 1992 e n. 151 del 1986; ordinanze n. 68 del 1998 e n. 431 del 1991)» e che la severità del relativo trattamento



sanzionatorio «trova giustificazione nella entità sociale dei beni protetti e nel ricordato carattere generale, immediato ed interinale, della tutela che la legge ha inteso apprestare di fronte alla urgente necessità di reprimere comportamenti tali che possono produrre danni gravi e talvolta irreparabili all'integrità ambientale (sentenze n. 269 e n. 122 del 1993; ordinanza n. 68 del 1998)» (ordinanza n. 158 del 1998).

La più rigorosa risposta sanzionatoria nei confronti dei reati incidenti su beni paesaggistici vincolati per legge è stata quindi ritenuta non irragionevolmente discriminatoria per il fatto che introduce «una tutela del paesaggio (per vaste porzioni del territorio individuate secondo tipologie paesistiche, ubicazioni o morfologiche), improntata a integrità e globalità, implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale (v., da ultimo, ordinanze n. 68 del 1998 e n. 431 del 1991)» (ordinanza n. 158 del 1998).

4.2.- Tale assetto ha subito una modifica in occasione della "codificazione" della materia paesaggistica, prima con l'art. 163 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352) e poi con l'originario art. 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con tali norme il legislatore, innalzando il grado di tutela dei beni vincolati in via provvedimentale allo stesso livello di quelli tutelati per legge, ha optato per l'identità di risposta sanzionatoria, evidentemente sul presupposto di una ritenuta sostanziale identità dei valori in gioco.

4.3.- Con le modifiche apportate all'art. 181 del codice dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) il legislatore è tuttavia tornato a distinguere le fattispecie.

Nel fare ciò, non solo ha invertito la risposta sanzionatoria, punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge, ma ha anche delineato un complessivo trattamento sanzionatorio delle prime di gran lunga più severo rispetto a quello riservato alle seconde.

Ed infatti, i lavori eseguiti sui beni vincolati in via provvedimentale senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa integrano sempre un delitto e sono puniti con la reclusione da uno a quattro anni; mentre i lavori eseguiti sui beni vincolati per legge integrano una contravvenzione e sono puniti con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro, a meno che non costituiscano, ai sensi dell'art. 181, comma 1-bis, lettera b), opere di notevole impatto volumetrico, nel qual caso sono puniti alla stessa stregua dei primi. Solo per i reati commessi su beni sottoposti a vincolo legale, poi, operano, alle condizioni specificamente previste, le cause di non punibilità e di estinzione del reato rispettivamente introdotte dai commi 1-ter e 1-quinquies.

5.- Si è dunque in presenza di una legislazione ondivaga, non giustificata né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia; e già questo è sintomo di irragionevolezza della disciplina attuale.

Tale irragionevolezza è resa poi manifesta dalla rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato.

6.- Dalla fondatezza della questione consegue la parificazione della risposta sanzionatoria (secondo l'assetto già sperimentato dal legislatore al momento della codificazione), con la riconduzione delle condotte incidenti sui beni provvedimentali alla fattispecie incriminatrice di cui al comma 1, salvo che, al pari delle condotte incidenti sui beni tutelati per legge, si concretizzino nella realizzazione di lavori che comportino il superamento delle soglie volumetriche indicate al comma 1-bis.

Tale risultato si ottiene mediante l'eliminazione dell'inciso dell'art. 181, comma 1-bis, che va dai «:», che seguono le parole «di cui al comma 1», e precedono la lettera a), alla congiunzione «ed» di cui alla lettera b).

6.1.- L'art. 181, comma 1-bis, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede «: a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed».

7.- Restano assorbiti gli altri profili di censura e la questione proposta in via subordinata.

Quest'ultima, in particolare, risulta superata a seguito dell'intervento sull'art. 181, comma 1-bis. Da esso consegue che le condotte incidenti sui beni paesaggistici individuati in via provvedimentale, consistenti nella realizzazione di lavori che non comportino il superamento delle soglie volumetriche ivi indicate, e ora regolate dal comma 1 dell'art. 181, possono beneficiare degli istituti della non punibilità per accertamento postumo della compatibilità paesaggistica e della estinzione del reato per ravvedimento operoso, rispettivamente previsti dall'art. 181, comma 1-ter, e comma 1-quinquies, che richiamano appunto il comma 1 per definire il loro ambito di applicazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1-bis, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nella parte in cui prevede «: a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160056

n. 57

Sentenza 27 gennaio - 23 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione - Condannati alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato - Riduzione della pena in sede esecutiva ex art. 442 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 30, comma 1, lett. b), della legge n. 479 del 1999.

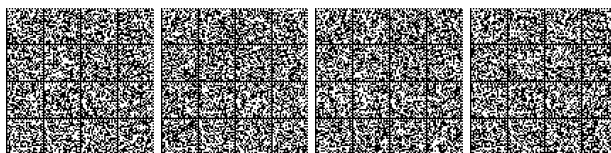
- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter, commi 2 e 3; decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 gennaio 2001, n. 4 - art. 7, comma 1 «(come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale)» e comma 2.

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, e dell'art. 7, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 gennaio 2001, n. 4, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento penale a carico di M.U., con ordinanza del 3 marzo 2014, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, di M.U.;

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 3 marzo 2014 (r.o. n. 139 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, e dell'art. 7, comma 1 «(come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale)» e comma 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 gennaio 2001, n. 4, nella parte in cui, alla luce dell'orientamento «consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità (da ultimo Cass. Sez. I, sentenza n. 23931 del 17/05/2013)», non escludono «dall'applicazione della disciplina relativa gli imputati cui, nei giudizi di appello, già pendenti alla data di entrata in vigore dell'indicato art. 4-ter d.l. 82/2000 (7 aprile 2000)», era stato attribuito «il diritto di definire con il rito abbreviato la relativa posizione e di beneficiare del trattamento “sostanziale” di cui all'art. 30 co. 1 lett. b) della l. 479/1999 e che hanno potuto esercitare tale diritto solo dopo il 24-11-2000».

Il giudice *a quo* premette di essere investito della richiesta di sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta dalla corte d'assise d'appello con sentenza emessa, all'esito di un giudizio svoltosi nelle forme del rito abbreviato, in data 11 marzo 2002 e passata in giudicato il 29 novembre 2002, con quella della reclusione di trenta anni.

L'interessato, imputato di «associazione camorristica pluriaggravata», di concorso in omicidio volontario aggravato, in tentato omicidio aggravato e in lesioni aggravate, oltre che di detenzione e porto illegale di armi, in relazione a fatti risalenti al 6 aprile 1991, aveva formulato una richiesta di ammissione al giudizio abbreviato nell'udienza preliminare del 14 maggio 1993, ma la richiesta era stata dichiarata inammissibile per la mancanza del consenso del pubblico ministero. Il 17 ottobre 1999 l'imputato era stato condannato dalla corte d'assise alla pena dell'ergastolo «con isolamento diurno per anni uno, oltre pene accessorie» e nell'udienza dell'11 ottobre 2001 aveva chiesto alla corte d'assise d'appello la definizione del processo con il rito abbreviato, all'esito del quale, con sentenza dell'11 marzo 2002, era stato condannato alla pena dell'ergastolo.

Il giudice rimettente ricorda che le sezioni unite penali della Corte di cassazione, con ordinanza del 10 settembre 2012, avevano sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, una questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 del d.l. n. 341 del 2000, «nella parte in cui tali disposizioni operano retroattivamente» e, in particolare, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato la richiesta di giudizio abbreviato in base alla sola legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), erano stati giudicati successivamente, quando era già entrato in vigore il citato d.l. n. 341 del 2000, subendone il più rigoroso trattamento sanzionatorio.



Dopo avere ricostruito la successione delle norme rilevanti ed esposto sinteticamente il contenuto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, il giudice *a quo*, rievoca i passaggi fondamentali della pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013, sottolineando, tra l'altro, l'affermazione che in seguito alla pronuncia della Grande Camera della Corte EDU nel caso Scoppola il giudicato «non costituisce un ostacolo insuperabile che, come invece accade di regola, limiti gli effetti dell'obbligo conformativo ai soli casi ancora sub *judice*», potendosi estendere gli effetti della Convenzione a fattispecie uguali a quella relativa alla sentenza Scoppola, nonostante l'irrevocabilità della condanna.

Ciò posto, il giudice rimettente osserva che l'esame delle questioni dovrebbe essere operato alla luce dell'orientamento consolidato della Corte di cassazione, secondo cui, in seguito alla sentenza Scoppola, il condannato alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato può ottenere in sede esecutiva la riduzione della pena ex art. 442 del codice di procedura penale, a condizione che abbia chiesto e sia stato ammesso al rito abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000, con applicazione del d.l. n. 341 del 2000 che ripristinava l'ergastolo senza isolamento diurno (Corte di cassazione, prima sezione penale, 17 maggio 2013, n. 23931).

Il caso oggetto dell'incidente di esecuzione non sarebbe identico né presenterebbe profili di analogia strutturale con quelli per cui è possibile procedere all'applicazione in via diretta ed immediata dei principi enucleati, prima dalla Corte EDU, nella sentenza Scoppola, poi dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione e, infine, dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 210 del 2013.

La vicenda all'esame del giudice *a quo*, pur essendo, sul piano sostanziale, esattamente sovrapponibile a quella oggetto della rimessione alla Corte costituzionale, se ne differenzerebbe per la data in cui «l'imputato ha richiesto l'accesso al rito abbreviato». L'imputato aveva infatti formalizzato la sua richiesta l'11 ottobre 2001, in pendenza del giudizio d'appello e dopo l'entrata in vigore dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, quando era già vigente la norma di «lettura c.d. autentica» e nel «regime di un quadro normativo» che aveva già differenziato il trattamento sanzionatorio tra i delitti puniti con l'ergastolo semplice e quelli puniti con l'ergastolo con isolamento diurno. Pertanto nei suoi confronti non si porrebbe un problema di applicazione retroattiva di un trattamento penale sfavorevole, come nel caso Scoppola, e, alla luce del diritto vivente richiamato, «si sarebbe fuori dall'applicazione esecutiva del trattamento di favore invocato dall'istante».

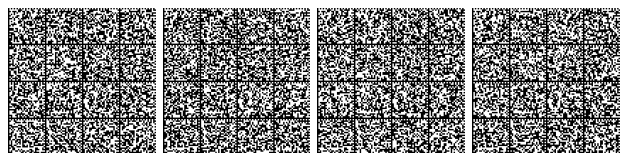
Potrebbe, però, in tal modo determinarsi una lesione della sfera giuridica del richiedente e una possibile frizione dell'assetto normativo da applicare con i principi costituzionali e convenzionali.

L'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 sarebbe, infatti, inscindibilmente connesso con l'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, norma solo formalmente processuale, avente, tuttavia, natura anche di «diritto sostantivo», perché incide, in definitiva, sul trattamento penale del fatto. Ricorrerebbe una fattispecie complessa, caratterizzata dalla coesistenza di posizioni giuridiche di distinta natura: il diritto potestativo di concludere il processo con un rito alternativo (l'abbreviato) e la posizione giuridica soggettiva parallela «di vedere definito il giudizio» applicando la disciplina sostanziale di riferimento «favorevole» in vigore nel momento in cui era sorta la specifica posizione processuale.

Alla stregua del dato normativo, invece, nell'ambito della categoria unitaria composta dai soggetti già condannati in primo grado per «delitti puniti con ergastolo, anche aggravato», verrebbero differenziate in modo irrazionale due categorie di imputati: da un lato vi sarebbero quelli che erano riusciti a chiedere il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del decreto-legge cosiddetto di interpretazione autentica, i quali potrebbero, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale, beneficiare della sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione; dall'altro quelli che, per una «pura congiuntura del caso», legata alla fissazione della data della prima udienza in grado d'appello, non avevano potuto esercitare «in concreto» quel diritto potestativo, riconosciuto dall'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 attraverso il rinvio all'art. 442 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999. Costoro, infatti, non avendo avuto la possibilità di esercitare un diritto che era già entrato nel loro patrimonio processuale, avevano dovuto avvalersi di un rito alternativo con una pena più severa e non potevano richiedere «la rettifica della sanzione alla luce della lettura giurisprudenziale, prodottasi anche all'esito delle osservazioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale».

Secondo il giudice rimettente il diritto al trattamento penale più favorevole, previsto dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, non deriverebbe dall'esercizio del potere processuale di avvalersi del giudizio abbreviato ma dall'entrata in vigore dell'art. 4-ter citato.

Né avrebbe rilievo osservare che coloro che avevano richiesto il rito abbreviato dopo il 24 novembre 2000 erano consapevoli di accedere ad un rito che garantiva una riduzione di pena diversa da quella inizialmente prevista, dato che, per effetto dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, si sarebbe modificato un diritto potestativo processuale dell'imputato «di cui egli era già titolare, in un certo arco temporale (tra il 2 gennaio 2000 e il 24 novembre 20[00])», precludendogli la possibilità di esercitarlo e di beneficiare degli «effetti sostanziali di favore» ad esso ricollegabili.



La normativa impugnata sarebbe dunque in contrasto, oltre che con l'art. 117, primo comma, Cost., anche con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, nella parte in cui non prevede che gli imputati, che per effetto dell'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 avevano diritto alla definizione del processo con il rito abbreviato, possano fruire del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 442, comma 2, cod. proc. pen, come modificato dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999.

Avuto riguardo al principio della retroattività della legge penale più favorevole, sancito dall'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU nella sentenza Scoppola, l'art. 30 della legge n. 479 del 1999 si sarebbe tradotto in una «disposizione penale posteriore», che prevedeva una pena meno severa, della quale avrebbero dovuto beneficiare tutti coloro che, nella pendenza del processo in grado d'appello, avevano maturato il diritto di richiedere il giudizio abbreviato a norma dell'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, con la possibilità di esercitarlo alla prima udienza utile.

Ciò posto, però, secondo il giudice *a quo*, non sarebbe possibile accogliere la domanda dell'interessato, ostandovi l'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 341 del 2000 (pur all'esito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 210 del 2013), e comma 2, del medesimo decreto-legge, e inoltre l'interpretazione giurisprudenziale, costituente sul punto diritto vivente. Questo perché, in base al quadro normativo indicato, il trattamento penale di cui all'art. 7, comma 2, si applicherebbe anche ai processi già pendenti in appello (o in sede di giudizio di rinvio) all'epoca della sua entrata in vigore e agli imputati dei «delitti qualificati (puniti con ergastolo e isolamento)», cui l'ordinamento aveva già riconosciuto il diritto potestativo processuale al trattamento introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, attraverso la complessa fattispecie della richiesta da formulare nella prima udienza utile nel giudizio di secondo grado o in quello di rinvio, secondo il disposto dell'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000.

In punto di rilevanza, osserva il Tribunale rimettente che osterebbero all'accoglimento della domanda proposta le norme sopraindicate, nella parte in cui non prevedono che il trattamento di maggior favore introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999 possa trovare applicazione nei confronti degli imputati che non hanno potuto richiedere il giudizio abbreviato perché la prima udienza utile era stata fissata in epoca successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000.

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

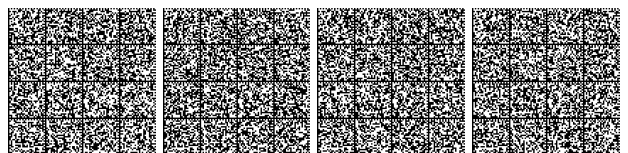
L'Avvocatura generale sostiene che la valutazione sull'«illegittima portata retroattiva della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000 (operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 210/2013, sulla scorta della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo) deve ritenersi limitata ai soli imputati che, al momento dell'introduzione del trattamento più favorevole previsto dal testo dell'art. 442 c.p.p. in forza della legge n. 479 del 1999, avessero già formulato istanza di ammissione al rito abbreviato».

Tale valutazione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, «non può valere, invece, nei confronti di quei soggetti che, come colui che ha promosso l'incidente di esecuzione da cui è scaturita la presente questione di costituzionalità, non erano stati ancora ammessi al rito abbreviato, ed in relazione ai quali, al momento della formulazione della richiesta di ammissione a tale rito era già applicabile il regime dettato dall'art. 442 c.p.p.».

3.- Si è costituito in giudizio, in data 19 gennaio 2016, e quindi oltre il termine previsto, il condannato, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal «Tribunale di Napoli», in funzione di giudice dell'esecuzione.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, 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, della legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, e dell'art. 7, comma 1 («come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale») e comma 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1,



della legge 19 gennaio 2001, n. 4, nella parte in cui, alla luce dell'orientamento «consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità (da ultimo Cass. Sez. I, sentenza n. 23931 del 17/05/2013)», non escludono «dall'applicazione della disciplina relativa gli imputati cui, nei giudizi di appello, già pendenti alla data di entrata in vigore dell'indicato art. 4-ter d.l. 82/2000 (7 aprile 2000)», era stato attribuito «il diritto di definire con il rito abbreviato la relativa posizione e di beneficiare del trattamento “sostanziale” di cui all'art. 30 co. 1 lett. b) della l. 479/1999 e che hanno potuto esercitare tale diritto solo dopo il 24-11-2000».

2.- Il giudice *a quo* è investito della richiesta di sostituzione della pena dell'ergastolo, inflitta dalla corte d'assise d'appello con sentenza emessa, all'esito di un giudizio col rito abbreviato, in data 11 marzo 2002 e passata in giudicato il 29 novembre 2002, con quella della reclusione di trenta anni.

Il caso oggetto dell'incidente di esecuzione, secondo il giudice rimettente, non è uguale a quello sul quale è intervenuta la sentenza di questa Corte n. 210 del 2013 per consentire l'esecuzione in Italia della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. L'imputato infatti, in quel caso, aveva chiesto il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000, che aveva determinato un trattamento sanzionatorio meno favorevole di quello applicabile al momento della richiesta, mentre nel giudizio *a quo* l'imputato ha formulato la richiesta dopo il 24 novembre 2000, quando era già entrato in vigore l'art. 7 del decreto-legge in questione con la previsione di un trattamento sanzionatorio “sfavorevole” rispetto a quello stabilito dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense).

Il giudice rimettente reputa che, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, che aveva reso possibile il giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, e dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del d.l. n. 82 del 2000, che aveva consentito la relativa richiesta anche in appello, l'imputato in un processo pendente in secondo grado avesse acquisito il diritto al trattamento più mite, pur non avendo richiesto il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000, perché non era stata ancora fissata la prima udienza.

Secondo il giudice *a quo*, le norme censurate sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, senza una ragionevole giustificazione, riservano agli imputati che si trovano nella situazione dell'istante un trattamento sanzionatorio più sfavorevole di quello riconosciuto a coloro che (condannati in primo grado e il cui giudizio era pendente in appello) avevano avuto l'opportunità di chiedere il rito abbreviato prima del 24 novembre 2000.

Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., dato che, per il principio della retroattività della legge penale più favorevole, sancito dall'art. 7, paragrafo 1, della CEDU (come interpretato dalla Corte EDU nella sentenza Scoppola), l'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999 costituisce una disposizione penale posteriore, con una pena meno severa, della quale avrebbero dovuto beneficiare tutti coloro che, nella pendenza del processo in grado d'appello, alla prima udienza utile, avessero chiesto la definizione con il rito alternativo.

3.- Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte privata, che è avvenuta oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato come è previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, essendo tale termine, per costante giurisprudenza di questa Corte, perentorio (*ex plurimis*, sentenza n. 355 del 2010).

4.- Il quadro normativo al quale le questioni si riferiscono è caratterizzato dalla successione di tre diverse discipline.

La disposizione originaria dell'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale prevedeva la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione; questa norma però, con la sentenza n. 176 del 1991, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega e di conseguenza, tra il 1991 e il 1999, l'accesso al rito abbreviato è rimasto precluso agli imputati di delitti puniti con l'ergastolo.

L'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, ha modificato l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., reintroducendo, per i reati puniti con l'ergastolo, il giudizio abbreviato e la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione.

Il d.l. n. 341 del 24 novembre 2000, entrato in vigore nella medesima data, e convertito dalla legge n. 4 del 2001, con l'art. 7 ha modificato nuovamente l'art. 442 cod. proc. pen., stabilendo, in via di interpretazione autentica, che «Nell'articolo 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione “pena dell'ergastolo” deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno» (art. 7, comma 1), e aggiungendo, alla fine dello stesso comma 2, la frase: «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo» (art. 7, comma 2).



In seguito a quest'ultima modificazione, il giudizio abbreviato comporta per l'imputato la sostituzione dell'ergastolo senza isolamento diurno con la pena di trenta anni di reclusione e la sostituzione dell'ergastolo con isolamento diurno con l'ergastolo semplice.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 479 del 1999, l'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000 ha stabilito che nei processi in corso nei gradi di merito per reati puniti con l'ergastolo, quando il termine per presentare la richiesta era già scaduto, l'imputato poteva chiedere il giudizio abbreviato nella «prima udienza utile successiva» all'entrata in vigore della legge n. 144 del 2000, di conversione del d.l. n. 82 del 2000.

5.- Con la sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, la Grande Camera della Corte EDU ha preso in considerazione il quadro normativo sopraindicato, e in particolare la vicenda relativa alla successione tra la legge n. 479 del 1999 e il d.l. n. 341 del 2000, ravvisando una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU.

Nel caso giudicato dalla Corte EDU, il ricorrente aveva chiesto il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000 (quando era previsto che la condanna all'ergastolo con isolamento diurno, che avrebbe dovuto essergli inflitta, andasse sostituita con la pena di trenta anni di reclusione), ma, nonostante ciò, per effetto della sopravvenuta norma interpretativa dell'art. 7, comma 1, era stato condannato all'ergastolo.

La Corte EDU aveva ravvisato una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, ritenendo che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., ancorché contenuto in una legge processuale, fosse norma di diritto penale sostanziale, rientrante nel campo di applicazione dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, e che lo Stato italiano avesse violato, sia il diritto del ricorrente a un processo equo, sia il diritto all'applicazione della legge più favorevole.

Secondo la Corte EDU, il ricorrente, condannato all'ergastolo in seguito a un giudizio abbreviato per omicidio aggravato in concorso con altri delitti, avrebbe dovuto beneficiare del trattamento più favorevole previsto dalla norma in vigore al momento della richiesta del rito alternativo (la quale comportava la sostituzione dell'ergastolo con la pena di trenta anni di reclusione), e non avrebbe dovuto essere invece condannato in forza della norma successiva, in vigore al momento della decisione, dalla quale era discesa l'applicazione dell'ergastolo.

6.- Dopo la sentenza della Corte EDU sulla vicenda Scoppola, si è posto il problema di quale decisione adottare nei confronti di tutti gli altri condannati all'ergastolo che si trovavano in una situazione analoga, in quanto avevano chiesto il giudizio abbreviato tra il 2 gennaio e il 24 novembre 2000 ed erano stati condannati alla pena perpetua per effetto della sopravvenuta modificazione normativa.

In particolare, trovandosi di fronte a un incidente di esecuzione per un caso analogo a quello di Scoppola, le sezioni unite penali della Corte di cassazione avevano sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000.

Con la decisione di tale questione (sentenza n. 210 del 2013), questa Corte, dopo aver riconosciuto il dovere dello Stato di conformare l'ordinamento ai principi affermati dalla Corte EDU, ha concluso che con ragione le sezioni unite avevano ritenuto che la sentenza Scoppola non consentisse all'Italia di limitarsi a sostituire in quel caso la pena dell'ergastolo, ma la obbligasse a porre riparo alla violazione riscontrata a livello normativo e a rimuoverne gli effetti nei confronti di tutti i condannati che si trovano nelle medesime condizioni.

Quest'obbligo, secondo la sentenza n. 210 del 2013, non trovava ostacolo nell'avvenuta formazione del giudicato, il cui valore può diventare recessivo in presenza di alcune sopravvenienze relative alla punibilità e al trattamento punitivo. In tale prospettiva, e con riferimento all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, era apparsa non implausibile la prospettazione delle sezioni unite, le quali avevano ritenuto che il giudicato penale non impedisce al giudice di intervenire sul titolo esecutivo per modificare la pena, quando la misura di questa è prevista da una norma di cui è stata riconosciuta l'illegittimità convenzionale e quando tale riconoscimento sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale della stessa norma, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Un ulteriore aspetto problematico affrontato dalla sentenza n. 210 del 2013 riguarda l'utilizzabilità del procedimento esecutivo per conformarsi alla sentenza della Corte EDU, e la cosa è stata giudicata possibile solo nell'ipotesi in cui «si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva».

7.- Il caso che forma oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli, tuttavia, è diverso e perciò le questioni sono inammissibili.

7.1.- La pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013 ha introdotto un'eccezione ben delimitata al principio, costantemente affermato e a tutt'oggi vigente, secondo cui non è consentito al giudice dell'esecuzione impugnare disposizioni primarie che siano già state applicate, in via definitiva, in fase di cognizione (sentenza n. 64 del 1965; in seguito, sentenze n. 100 del 2015 e n. 210 del 2013). Con ogni evidenza, questo principio, che declina nel caso di specie il requisito della rilevanza proprio di ogni questione incidentale di legittimità costituzionale, preclude, in sede di esecuzione



penale, di dubitare della conformità a Costituzione del precetto in base al quale il reo è stato condannato e della pena che è stata conseguentemente irrogata. Simili profili sono infatti estranei all'oggetto del procedimento esecutivo, che è finalizzato all'esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l'imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l'illegittimità nel processo di cognizione.

Del resto questa fondamentale prerogativa non giunge fino al riconoscimento del diritto di contestare, senza confini di tempo e di fase processuale, la perdurante conformità al dettato costituzionale degli effetti prodotti dalla definitiva applicazione giudiziale della legge, al punto che la Costituzione stessa permette che si consolidi, se irreversibile in base alla legislazione di settore, l'esito conseguente all'applicazione di una norma, pur giudicata in un secondo tempo costituzionalmente illegittima (art. 136 Cost.).

A maggior ragione deve escludersi che la natura permanente degli effetti prodotti dalla legge, come accade a fronte di una pena in corso di espiatione, permetta di per sé la proposizione di questioni di legittimità costituzionale prive di rilevanza perché le disposizioni impugnate non sono oggetto del procedimento *a quo*.

È il legislatore ordinario (sentenza n. 210 del 2013) a stabilire la retroattività delle declaratorie di illegittimità costituzionale che abbiano colpito le norme penali in applicazione delle quali è stata pronunciata una sentenza irrevocabile di condanna (art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953; art. 673 cod. proc. pen.).

Questa previsione se, da un lato, non amplia l'oggetto del giudizio di esecuzione, quanto ai poteri del giudice di sottoporre nuovamente a verifica di legittimità costituzionale il precetto penale su cui si basa il titolo esecutivo, dall'altro, però, ne fonda la competenza, attribuitagli dal legislatore, a valutare gli effetti della pronuncia costituzionale su tale titolo.

Con la sentenza n. 210 del 2013, questa Corte ha preso atto che, con motivazione non implausibile, le sezioni unite penali della Corte di cassazione rimettente avevano ritenuto applicabile l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 anche al caso in cui si tratta di determinare, nella fase esecutiva, l'effetto di una pronuncia espressiva della giurisprudenza della Corte EDU, che «sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale» di una norma di diritto penale sostanziale, derivante dalla già accertata illegittimità convenzionale della stessa.

In tale ipotesi, a mutare non è il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale ma l'oggetto del giudizio esecutivo, che, sulla base di quanto stabilito dalle sezioni unite, attrae a sé il compito di conferire esecuzione alla pronuncia giudiziale europea, per i casi identici a quello con essa deciso, e di rimuovere la disposizione primaria di diritto interno che lo impedisce, benché il suo contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. richieda una dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Proprio i limiti entro cui si muove, per tale peculiare caso, il giudizio di esecuzione circoscrivono la questione di legittimità costituzionale, consentendola solo con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., posto che, al di fuori della verifica di compatibilità della legge con la CEDU, innescata dalla sentenza europea, la norma concernente la pena non deve essere più applicata nel processo esecutivo, con conseguente difetto di rilevanza di ulteriori questioni (sentenza n. 210 del 2013).

Perciò l'ammissibilità nel procedimento esecutivo di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la norma in base alla quale è stata determinata la pena richiede l'assoluta identità tra il caso deciso dalla Corte EDU, alla cui sentenza il giudice ritiene di doversi adeguare, e il caso oggetto del procedimento *a quo*, giacché ogni diversa ipotesi verrebbe ad esorbitare dai limiti propri del giudizio esecutivo.

Viceversa, la premessa da cui è partito il rimettente, e che consegna la questione all'inammissibilità per difetto di rilevanza, è esattamente l'opposta, poiché egli postula che la fattispecie decisa con la sentenza Scoppola sia diversa da quella con cui è tenuto a confrontarsi nel giudizio *a quo*.

7.2.- L'assunto dal quale muove il rimettente comporta alla radice l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

La fattispecie oggetto del procedimento principale, infatti, non concerne l'esecuzione della sentenza Scoppola, perché l'imputato ha richiesto il giudizio abbreviato non quando era vigente l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., nel testo introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, ma quando era già entrata in vigore la norma meno favorevole introdotta dall'art. 7, comma 2, del d.l. n. 341 del 2000.

La Corte EDU, invece, laddove ha ritenuto applicabile la *lex mitior* costituita dall'art. 30 della legge n. 479 del 1999, ha ricollegato il trattamento sanzionatorio ivi previsto alla richiesta di giudizio abbreviato effettuata nella vigenza di questa e al successivo provvedimento del giudice che in tale richiesta aveva il presupposto (paragrafi 11, 12, 115, 137, 138, 139 e 140 della sentenza Scoppola).



Se, dunque, nella sentenza Scoppola il diritto di vedersi applicare la *lex mitior* è inscindibilmente connesso alla richiesta di giudizio abbreviato effettuata dall'imputato quando era vigente tale legge, la diversità, sul punto, della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* rende palese che la disciplina normativa contestata dal rimettente non pone alcun dubbio di compatibilità con la CEDU, perché non concerne un caso come quello che aveva formato oggetto della sentenza Scoppola.

Per la stessa ragione, in senso analogo, le sezioni unite penali della Corte di cassazione, sia prima della pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013, con la sentenza 19 aprile 2012, n. 34233, sia dopo di essa, con la sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821, hanno nettamente distinto, al fine di estendere gli effetti della sentenza Scoppola, il caso in cui la richiesta di rito abbreviato fosse avvenuta prima, da quello in cui fosse invece avvenuta dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 341 del 2000.

Considerato che questa Corte ha chiaramente escluso che siano proponibili in sede di esecuzione questioni ormai precluse, perché avrebbero dovuto essere proposte nel giudizio di cognizione, deve concludersi che la questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli è inammissibile per difetto di rilevanza, senza considerare che la diversità del caso in oggetto, rispetto a quello deciso dalla sentenza Scoppola, farebbe anche escludere il denunciato contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

7.3.- La questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento all'art. 3 Cost. è ugualmente inammissibile, perché «non attiene alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU, cioè al solo caso che, come si è visto, può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione» (sentenza n. 210 del 2013; in senso analogo, sentenza n. 100 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della parte privata;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, e dell'art. 7, comma 1 «(come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale)» e comma 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 19 gennaio 2001, n. 4, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, 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, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

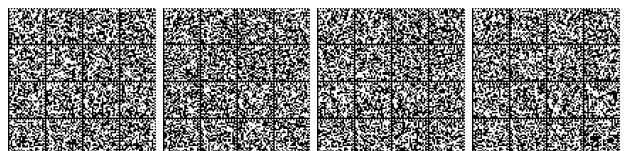
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 58

Sentenza 23 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego regionale - Istituzione di unità di progetto, coordinate da personale (anche non dirigente), con attribuzione della retribuzione di risultato prevista dal CCNL per l'area dirigenziale - Possibilità per la Giunta regionale di attribuzione temporanea di funzioni dirigenziali - Disciplina della sostituzione dei direttori di servizio.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione), artt. 10, 11 e 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11 e 12 della legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 16 febbraio 2015 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

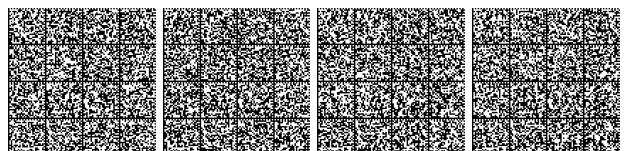
uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione).

1.1.- In particolare, con riguardo all'art. 10 della legge regionale n. 24 del 2014 si è denunciata la violazione degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.2.- Con riguardo all'art. 11, commi 4-bis, 4-ter (recte: 4-quater) e 4-quinquies, e all'art. 12 della legge regionale n. 24 del 2014, è stata dedotta la lesione degli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale, nonché dell'art. 117, secondo comma,



lettera l), Cost., in riferimento all'art. 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

1.3.- Tutte le norme regionali impugnate sono state, altresì, ritenute lesive degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.

2.- Le suddette disposizioni regionali hanno modificato la disciplina già contenuta, rispettivamente, negli artt. 26, 28 e 30 della legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione).

3.- La difesa dello Stato ha circoscritto la propria impugnazione al seguente contenuto precettivo delle norme regionali impugnate.

3.1.- L'art. 10 della legge regionale n. 24 del 2014, nel sostituire l'art. 26 della legge regionale n. 31 del 1998, prevede che possono essere costituite Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, anche intersettoriali, coordinate da personale dirigente del sistema Regione ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale (comma 1). Al personale preposto al coordinamento di tali Unità è riconosciuta una retribuzione, collegata al conseguimento degli obiettivi, prevista dal contratto collettivo regionale di lavoro per l'area dirigenziale (comma 3).

Esponde il ricorrente, dopo aver ricordato che ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale, la Regione autonoma Sardegna ha potestà legislativa «[in] armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», che la norma regionale, nella parte in cui prevede l'attribuzione al personale non dirigente della retribuzione di risultato, prevista per l'area dirigente, contrasta con l'ordinamento normativo e contrattuale vigente, afferendo ad aspetti della disciplina del lavoro pubblico privatizzato, che secondo la giurisprudenza costituzionale rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.2.- Deduce l'Avvocatura generale dello Stato che anche l'art. 11 della legge regionale n. 24 del 2014, che modifica l'art. 28 della legge regionale n. 31 del 1998, attiene alle attribuzioni dirigenziali.

Nella sostanza, tale disciplina regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni, nella specie di rango dirigenziale, ma non consente di ricondurre l'attribuzione delle funzioni in questione né all'istituto della reggenza, né a quello delle mansioni superiori.

Anche in questo caso, quindi, la norma regionale incide sulla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico contrattualizzato, così invadendo la sfera dell'«ordinamento civile», materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Come già affermato da questa Corte (sentenza n. 17 del 2014), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione adottata dalla Regione Abruzzo, «[l]a normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile».

Pertanto, anche per questa sola ragione, sussisterebbe la lesione denunciata.

3.3.- L'art. 12 della legge regionale n. 24 del 2014, nel sostituire l'art. 30 della legge regionale n. 31 del 1998, ha stabilito, ai commi 4 e 5 del suddetto art. 30, modalità di sostituzione dei direttori di servizio in caso di assenza.

Anche in questo caso, ritiene l'Avvocatura generale dello Stato, si profila la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la Regione autonoma Sardegna ha esorbitato dalla propria potestà normativa in materia di «ordinamento civile», attribuita alla potestà esclusiva dello Stato.

3.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri espone che le suddette disposizioni si pongono in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, nonché con gli artt. 3 e 97 Cost.

L'obbligo del rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi statali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, è infatti vincolante per le Regioni, proprio al fine di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa.

4.- In data 16 marzo 2015, la Regione autonoma Sardegna si è costituita, giusta delibera della Giunta regionale del 24 febbraio 2015, deducendo la inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.- Con memoria depositata il 2 febbraio 2016, la Regione autonoma Sardegna ha insistito nelle conclusioni già rassegnate e ha dedotto quanto segue.



5.1.- Le questioni sarebbero inammissibili in quanto formulate in modo generico e utilizzando parametri inconferenti.

La difesa statale, infatti, si limita ad enunciare, richiamando l'art. 3 dello statuto speciale sardo, i limiti che valgono per la competenza legislativa regionale primaria, senza indicare quale di questi ultimi sarebbe stato violato.

Ciò tenuto conto che la Regione autonoma Sardegna ha potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lettera a, dello statuto).

Diversamente (è richiamata la sentenza n. 288 del 2013), l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe dovuto indicare quale dei limiti inerenti tale materia sarebbe stato violato, invece di limitarsi a ricordare solo la competenza statale in materia di ordinamento civile, stabilita non dalle regole statutarie, ma da quelle riguardanti le Regioni ordinarie.

La questione sarebbe, altresì, inammissibile per contraddittorietà, in quanto, da un lato, è prospettata la lesione dei limiti statutari, dall'altro, si invoca la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

5.2.- Nel merito, la questione non sarebbe fondata. La previsione sulla costituzione delle Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 10 della legge regionale n. 24 del 2014, deve essere ricondotta alla materia «ordinamento degli uffici», di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, mentre la previsione del comma 3 dell'art. 10, relativa alla retribuzione aggiuntiva, attiene allo «stato giuridico ed economico del personale», di cui alla medesima disposizione dello statuto.

Né tali competenze possono ritenersi sottratte alla Regione ad autonomia speciale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ed infatti, da un lato, il principio di specialità impone di ritenere prevalente una competenza specificamente riconosciuta dallo statuto speciale; dall'altro, l'art. 116, primo comma, Cost., prevede la prevalenza delle forme e delle condizioni speciali di autonomia previste dagli statuti speciali.

Le stesse norme sulla revisione degli statuti speciali impediscono revisioni tacite degli stessi, quantomeno in malam partem, operate da comuni leggi costituzionali.

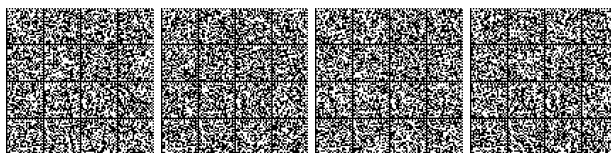
Infine, dirimente appare la stessa volontà del legislatore costituzionale, espressa nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che consente l'estensione delle norme contenute nella legge di revisione del Titolo V, soltanto nella parte in cui prevedono forme maggiori di autonomia.

In relazione all'impugnazione dell'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2014, la Regione ha ribadito le ragioni di inammissibilità già prospettate, in ragione della spettanza alla Regione autonoma della potestà legislativa primaria, sia in materia di «ordinamento degli uffici», che in materia di «stato giuridico ed economico del personale».

Rileva, quindi, come la sentenza n. 17 del 2014, alla quale ha fatto riferimento l'Avvocatura generale dello Stato, riguarda una Regione a statuto ordinario mentre, con la sentenza n. 212 del 2012, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), che ha introdotto il comma 4-bis nell'art. 28 della legge regionale n. 31 del 1998, che dettava la disciplina generale relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali.

In relazione alle censure relative all'art. 12 della legge regionale n. 24 del 2014, la difesa regionale ribadisce le eccezioni di inammissibilità già esposte, e afferma che le disposizioni impugnate devono essere ricondotte alla competenza statutaria in materia di «ordinamento degli uffici» e «stato giuridico ed economico del personale».

Infine, in relazione alla dedotta violazione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari, e degli artt. 3 e 97 Cost., deduce la genericità ed indeterminazione della doglianza.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, ha impugnato gli artt. 10, 11 e 12 della legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione).

2.- Le norme impuginate hanno modificato gli artt. 26, 28 e 30 della legge della Regione autonoma Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), nei seguenti termini:

- nel prevedere (art. 10 della legge regionale n. 24 del 2014, che sostituisce l'art. 26 della legge regionale n. 31 del 1998) che le novelle Unità di progetto per il conseguimento di obiettivi specifici, anche intersettoriali, per le quali è previsto il coordinamento da parte di personale dirigente, possano essere coordinate anche da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con l'attribuzione agli stessi di una indennità, con carattere retributivo connessa al conseguimento degli obiettivi, come previsto dalla contrattazione collettiva regionale per l'area dirigenti;

- nel disciplinare (art. 11, comma 1, lettere d ed e, della legge regionale n. 24 del 2014, che sostituisce il comma 4-bis dell'art. 28 della legge regionale n. 31 del 1998 e aggiunge, tra l'altro, i commi 4-quater e 4-quinquies, al medesimo articolo) la possibilità di attribuzione temporanea delle funzioni dirigenziali, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici;

- nel modificare (art. 12 della legge regionale n. 24 del 2014, che sostituisce l'art. 30 della legge regionale n. 31 del 1998) la disciplina della sostituzione dei direttori di servizio.

3.- Nei confronti di queste disposizioni è stata dedotta la violazione degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; nonché la violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.

4.- Va premesso, quanto alla prima censura, che, con riferimento all'art. 10 della legge regionale n. 24 del 2014, il ricorrente, dopo aver ricordato come, ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale, la Regione autonoma Sardegna abbia potestà legislativa «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», si limita ad affermare che la norma regionale, nella parte in cui prevede l'attribuzione al personale non dirigente della retribuzione di risultato, prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per l'area dirigenziale, contrasterebbe con l'ordinamento normativo e contrattuale vigente, afferendo ad aspetti della disciplina del lavoro pubblico, e quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La censura, dunque, non argomenta né chiarisce a quale dei parametri indicati si intenda fare riferimento, e perché essi - o uno di essi - assumano rilievo.

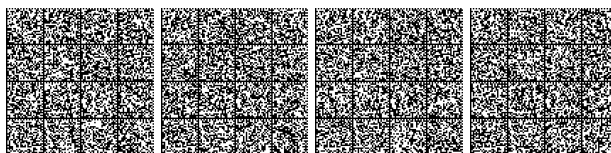
4.1.- Con riguardo al successivo art. 11, la difesa dello Stato, analogamente, pur enunciando nell'epigrafe della censura la lesione degli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale per la Sardegna, espone e illustra solo la lesione delle competenze legislative statali, limitandosi, ancora una volta, ad affermare che la norma regionale inciderebbe sulla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico contrattualizzato.

4.2.- Con riguardo, infine, all'art. 12 della stessa legge regionale, l'Avvocatura generale dello Stato afferma, senza argomentare, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

5.- La carenza di motivazione evidenziata si traduce, in particolare, nella radicale inammissibilità della censura per la mancata individuazione dei corretti parametri costituzionali.

5.1.- Con la recente sentenza n. 151 del 2015 questa Corte (si veda anche la sentenza n. 288 del 2013) ha posto in evidenza come, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impuginate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Ed ha anche precisato «che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale» (citata sentenza n. 151 del 2015).



Ebbene, come si è rilevato, l'Avvocatura generale dello Stato denuncia direttamente la lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, senza ricordare che la Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto speciale, ha potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», quindi in materie strettamente pertinenti all'oggetto del contendere.

6.- Anche l'altra questione di legittimità costituzionale, per la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, è inammissibile.

Essa si sostanzia in una enunciazione di principio, che non solo prescinde dal contenuto delle norme impugnate, ma che neppure specifica quali principi statali di coordinamento della finanza pubblica, connessi o meno ad obblighi comunitari, entrino nella specie in gioco, con il necessario riferimento ai relativi parametri interposti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11 e 12 della legge della Regione autonoma Sardegna 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione), promossa, nel complesso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160058

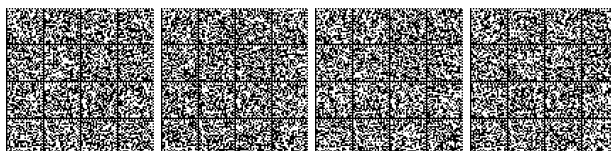
N. 59

Sentenza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Riduzione degli uffici giudiziari ordinari - Soppressione del Tribunale di Orvieto.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, promosso dal Tribunale ordinario di Orvieto nel procedimento civile vertente tra A.R. ed altri contro il Ministero della giustizia, con ordinanza del 30 agosto 2013, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Orvieto, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 30 agosto 2013, pronunciata nel procedimento promosso da A.R. ed altri nei confronti del Ministero della giustizia, avente ad oggetto un ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, in riferimento agli artt. 24, 76, in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*) ed *e*), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e 77 della Costituzione.

2.- Premette il Tribunale di essere stato adito, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., da dipendenti del Ministero della giustizia, che avevano chiesto, in via d'urgenza, la sospensione dell'efficacia degli atti aventi ad oggetto la procedura di interpello con la quale il personale amministrativo degli uffici giudiziari soppressi dal suddetto decreto legislativo veniva invitato a presentare domanda di trasferimento a posti vacanti nel distretto.

Detti atti, in quanto finalizzati a dare esecuzione alla riorganizzazione degli uffici giudiziari disposta dalla legge n. 148 del 2011 e dal conseguente d.lgs. n. 155 del 2012, sarebbero idonei a vulnerare il diritto fatto valere dai ricorrenti alla conservazione del posto di lavoro, inteso anche come sua collocazione geografica.

Il Tribunale ordinario di Orvieto, ritenuta la rilevanza, ha sollevato quindi questione di legittimità costituzionale.

3.- L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012, con l'allegata tabella A, nella parte in cui prevede la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, sarebbe viziato per eccesso di delega, così violando l'art. 76 Cost., in quanto tale previsione contrasterebbe con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*) ed *e*), della legge n. 148 del 2011.

Il Tribunale ordinario di Orvieto avrebbe mostrato una considerevole efficienza nei settori penale e civile, riuscendo a ridurre le pendenze iniziali, diversamente da altri uffici giudiziari, quale il Tribunale ordinario di Spoleto, con una durata dei procedimenti inferiore di più di un terzo rispetto a quella riscontrata in quest'ultimo ufficio giudiziario.



Inoltre, la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto contrasterebbe con le finalità di realizzare risparmi di spesa ed incrementi di efficienza.

Ciò, sia perché è previsto il suo accorpamento al Tribunale ordinario di Terni, che non può vantare gli stessi indici di efficienza, sia perché, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera *f*), del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011, si è preferito il mantenimento del Tribunale ordinario di Spoleto, parimenti meno efficiente.

Rileva il rimettente che il Tribunale ordinario di Orvieto estende la propria circoscrizione sia all'interno della Provincia di Terni, che all'interno della Provincia di Perugia: circostanza che avrebbe suggerito di procedere ad una revisione complessiva delle circoscrizioni dei vari Tribunali, e non già alla soppressione di quello di Orvieto, poiché solo in questo modo si sarebbe avuto un effettivo risparmio di spesa ed un incremento di efficienza.

4.- Il rimettente ha prospettato, altresì, la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto provocherebbe tali difficoltà per l'amministrazione della giustizia da determinare, di fatto, un diniego di giustizia.

5.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in ragione di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 237 del 2013.

Ha richiamato, quindi, la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 155 del 2012, nella parte in cui sono esposte le ragioni della scelta di sopprimere il Tribunale ordinario di Orvieto, in applicazione dei criteri direttivi della delega legislativa.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Orvieto, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), con l'allegata tabella A, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, in riferimento agli artt. 24, 76, in relazione ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *b*) ed *e*), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), e 77 della Costituzione.

2.- Questioni analoghe, sollevate con riguardo ai medesimi parametri costituzionali invocati dal Tribunale ordinario di Orvieto, sono già state esaminate da questa Corte con la sentenza n. 237 del 2013, e sono state ritenute non fondate.

3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata per contrasto con l'art. 77 Cost. deve essere dichiarata inammissibile, poiché non vi è alcuna illustrazione della censura.

4.- Ai fini dell'esame delle ulteriori censure, va osservato preliminarmente che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340, n. 170 e n. 50 del 2007).

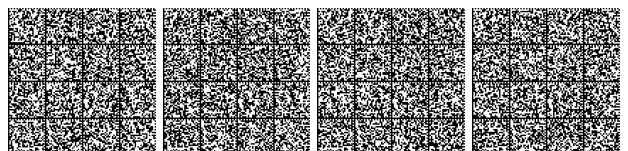
La disposizione impugnata è stata adottata in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 148 del 2011 avente ad oggetto la riorganizzare sul territorio degli uffici giudiziari.

5.- La delega è stata specificata con diversi criteri direttivi.

I criteri di delega indicati nell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, che, in particolare, il Tribunale ordinario di Orvieto assume violati sono i seguenti:

- art. 1, comma 2, alinea: «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza»;

- art. 1, comma 2, lettera *b*): «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale



del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»;

- art. 1, comma 2, lettera *e*): «assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

Si tratta, nel complesso, di previsioni finalizzate a realizzare un risparmio di spesa ed un incremento di efficienza.

6.- Le censure del Tribunale rimettente, quanto alla violazione dell'art. 76 Cost., si fondano sia su dati relativi alla consistenza e alle pendenze dell'ufficio giudiziario soppresso, sia sulle peculiarità territoriali ed infrastrutturali, che implicherebbero, a suo avviso, la inosservanza dei criteri direttivi della delega.

7.- La questione non è fondata.

7.1.- In linea di principio, la giurisprudenza costituzionale afferma che il legislatore delegato ha margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Ha ritenuto, in particolare, che, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenza n. 237 del 2013).

7.2.- Ebbene, non si ritiene che il decreto legislativo, per la parte che qui interessa, sia stato adottato in violazione di questi principi.

Si rileva, in proposito, che, come già affermato nella sentenza n. 237 del 2013, il d.lgs. n. 155 del 2012 è stato approvato a seguito di una istruttoria approfondita sotto il profilo tecnico, trasfusa nella relazione, che illustra le modalità di applicazione dei criteri, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali.

Per quanto attiene al caso in esame, nella relazione dello schema del decreto legislativo si afferma:

- che il distretto della Corte d'appello di Perugia si caratterizzava per la presenza di un solo tribunale di dimensioni conforme agli standard, quello di Perugia, mentre gli altri tre Tribunali ordinari di Orvieto, di Spoleto e di Terni erano nettamente al di sotto dei suddetti parametri di riferimento;

- che in questo distretto il limite previsto dalla lettera *f*) dell'art. 1, comma 2, della legge delega imponeva di mantenere almeno uno dei due soli Tribunali sub provinciali astrattamente sopprimibili (Orvieto e Spoleto), mentre il Tribunale ordinario di Terni era intangibile;

- che tali limiti rendevano particolarmente disarmonica la redistribuzione delle risorse, considerato che popolazione totale, sopravvenienze e carichi di lavoro avrebbero imposto di dividere idealmente il territorio in due soli tribunali;

- che entrambi i Tribunali sub provinciali erano di modestissime dimensioni, tanto da non avvicinarsi neppure alla soglia selezionata per il mantenimento degli uffici del giudice di pace sub circondariali, che pure rappresentano la giustizia di prossimità.

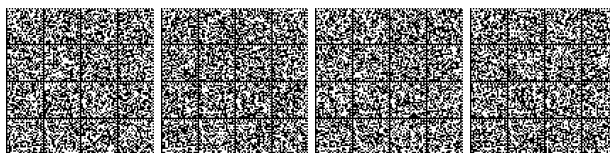
È in questo contesto che si è ritenuto di disporre la soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto, che era il terzo più piccolo d'Italia, in luogo di quello di Spoleto, che vantava maggiore bacino d'utenza e si collocava al 14° posto della classifica dei tribunali minori, e conseguentemente di prevedere l'ampliamento del bacino d'utenza di quest'ultimo Tribunale, in modo da attenuare le divergenze territoriali rispetto al Tribunale ordinario di Perugia.

7.3.- Da tutto ciò emerge anzitutto la non contraddittorietà diretta del d.lgs. n. 155 del 2012, *in parte qua*, rispetto alla legge delega, i cui criteri direttivi appaiono puntualmente rispettati.

Risulta poi la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegante.

8.- Anche la censura di violazione dell'art. 24 Cost. non è fondata.

Come già affermato dalla sentenza n. 237 del 2013, la soluzione adottata, lungi dal comportare diniego o difficoltà di accesso alla giustizia, appare come un giusto contemperamento di tutti i valori costituzionalmente protetti, compensando i limitati sacrifici degli utenti con il guadagno di efficienza del sistema.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A - limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto - del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Orvieto con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, con l'allegata tabella A - limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Orvieto - del suddetto d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 76 Cost., con riguardo ai criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, lettere b) ed e), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), dal Tribunale ordinario di Orvieto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160059

N. 60

Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2012.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 6-11 febbraio 2013, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2013 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2013.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 6-11 febbraio 2013 e depositato l'11 febbraio 2013, la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto, nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare - in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di delimitazione temporale, nonché del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed in particolare degli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 - il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), accantonando la somma di euro 68.638.854,39 spettante alla Provincia autonoma di Bolzano; e conseguentemente di annullare l'atto impugnato, con le conseguenze di diritto, ivi compresa la restituzione alla Provincia autonoma di Bolzano delle somme accantonate ai sensi del predetto atto;

che la ricorrente premette che i commi 3 e 4 dell'art. 16 del citato decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - in relazione ai quali la medesima Regione ha proposto autonomo ricorso in via principale, in trattazione - hanno rispettivamente introdotto una misura predefinita ed a tempo indeterminato di concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, accompagnata dalla previsione di un accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali, indicando, quale criterio predefinito per l'accantonamento, le spese sostenute per consumi intermedi desunte per l'anno 2011 dal SIOPE (ossia dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, gestito congiuntamente dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Banca d'Italia e dall'Istituto nazionale di statistica, attraverso il quale vengono rilevati telematicamente gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche); ed hanno predeterminato un termine perentorio di scadenza per la conclusione dell'accordo sul patto di stabilità, definendo unilateralmente in legge gli obiettivi posti a carico di essa Provincia;

che, ciò premesso, la ricorrente rileva che, con l'impugnato decreto, il Ministero dell'economia e delle finanze ha stabilito - unilateralmente e a prescindere dal raggiungimento di qualsivoglia accordo - il riparto del contributo alla finanza pubblica, determinando il relativo accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma; e contesta che sono stati inoltre rideterminati, per l'anno 2012, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali, con previsioni operanti fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);



che la ricorrente denuncia, inoltre, l'ingiustizia del criterio preso a riferimento per la ripartizione del contributo, che privilegia le amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggior spesa diretta, come dimostrato dalla differenza del contributo richiesto ad essa rispetto a quello richiesto alla Provincia autonoma di Trento (euro 38.880.982,14), analoga per dimensioni finanziarie;

che la Provincia autonoma di Bolzano deduce quindi (con ampie argomentazioni): *a)* l'illegittimità derivata dal decreto ministeriale impugnato per illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e successive modifiche, per contrasto con il Titolo VI dello statuto speciale, che definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, garantito in particolare dall'art. 75 dello statuto, nonché con il sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato definito negli artt. 79, 103, 104 e 107 dello statuto e con il principio di leale collaborazione; *b)* l'illegittimità per violazione del principio di delimitazione temporale, trattandosi, in concreto, di misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato; *c)* l'illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e violazione dell'art. 79 dello statuto, attesa l'unilaterale determinazione dell'accantonamento per l'anno 2013 nei confronti delle autonomie speciali, senza che fosse stata raggiunta la prescritta intesa; *d)* l'illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per iniquo riparto del contributo fra le Province autonome di Trento e di Bolzano;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso e la non fondatezza delle censure, con riferimento ai dedotti profili di illegittimità.

Considerato che, con atto notificato il 16 gennaio 2015 e depositato il successivo 20 gennaio, la Provincia autonoma di Bolzano ha rinunciato al ricorso, in ragione di quanto convenuto nell'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica, sottoscritto il 15 ottobre 2014;

che a tale rinuncia il Presidente del Consiglio dei ministri ha dato formale adesione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 28 gennaio 2016;

che, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 259 del 2015 e n. 75 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*

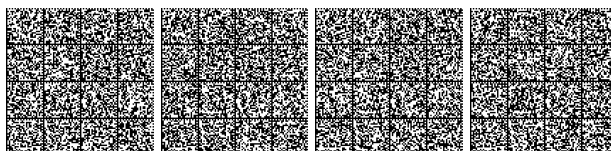
Paolo GROSSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 61

Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2013.

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con ricorso notificato il 30 novembre 2013-19 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2013 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 30 novembre 2013-19 febbraio 2014 e depositato il 3 dicembre 2013, la Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto, nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze, conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo alla Corte di «dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, adottare, in violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a), 3, comma 1, lettera f), 4, 12, 48-bis [e] 50 dello Statuto speciale valdostano, nonché in contrasto con gli articoli da 2 a 7 della l. n. 690 del 1981 e con gli articoli 117, comma 3 e 119, Cost., oltre che in violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, il decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze n. 71112 del 23 settembre 2013 [...], avente ad oggetto "Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento", e, per l'effetto, annullare il gravato decreto con ogni conseguenza di legge, ivi compresa la restituzione in favore della Regione ricorrente delle somme accantonate dal predetto atto»;

che la ricorrente premette che l'art. 16, comma 3, del citato decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - in relazione al quale la medesima Regione ha proposto autonomo ricorso in via principale, in trattazione - ha



previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano siano tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per un importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014; e che, ove non venga raggiunto l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento *de quo* deve essere effettuato, sempre secondo quanto stabilito dal citato art. 16, comma 3, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (ossia dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, gestito congiuntamente dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Banca d'Italia e dall'Istituto nazionale di statistica, attraverso il quale vengono rilevati telematicamente gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche);

che, ciò premesso, la Regione Valle d'Aosta rileva che il decreto ministeriale impugnato - dato conto della mancata emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza permanente - ha stabilito di procedere al riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dal citato art. 16, comma 3, tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, determinando il relativo accantonamento (quantificato in complessivi euro 155.781.491,66) a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2013;

che la ricorrente deduce quindi (con ampie argomentazioni) l'illegittimità derivata del decreto ministeriale impugnato, trattandosi di provvedimento emanato, in via unilaterale, in dichiarata attuazione di una disposizione incostituzionale impugnata - la quale, peraltro, non fa che reiterare l'illegittimo meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», già previsto dal legislatore statale con gli artt. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e 35, comma 4, del decreto-legge n. 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, anch'essi impugnati dalla Regione con distinti ricorsi, in trattazione;

che, in particolare, la Regione autonoma denuncia la violazione degli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle, nonché di diverse disposizioni della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in particolare degli artt. 48-*bis* e 50, per i quali eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutarie possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle; dell'art. 2, primo comma, lettera *a*), che attribuisce alla Regione ricorrente, tra l'altro, il potere di regolare la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziate; dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. (anch'essi lesi dalla disposizione censurata); dell'art. 4, che attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative; e dell'art. 12, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali; nonché, infine, dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza;

che inoltre la ricorrente denuncia ulteriori profili di illegittimità (per irragionevolezza ed iniquità della ripartizione) proprii del decreto impugnato, in cui non viene rilevato che il mancato raggiungimento dell'accordo tra le autonomie speciali nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni è dipeso non solo dalla mancata condivisione del già descritto e censurato meccanismo unilaterale di accantonamento, ma anche dal disaccordo espresso dalle Regioni in ordine ai parametri concretamente utilizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze per la quantificazione degli importi da accantonare, i quali non trovano alcun riscontro a livello legislativo;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso e la non fondatezza delle censure, con riferimento ai dedotti profili di illegittimità.

Considerato che, con atto notificato il 23 ottobre 2015 e depositato il successivo 28 ottobre, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha rinunciato in ragione di quanto convenuto nell'accordo in materia di finanza pubblica del 21 luglio 2015, sottoscritto dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Presidente della Regione medesima;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha dato formale accettazione alla rinuncia, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 15 gennaio 2016;



che, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 259 del 2015 e n. 75 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:

Giuseppe FRIGO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160061

N. 62

Ordinanza 24 febbraio - 23 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali - Previsione di accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2013.

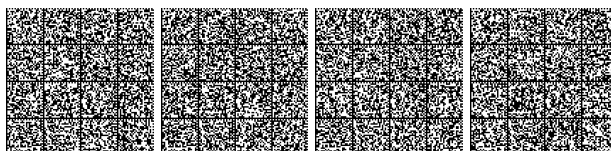
- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 6 dicembre 2013, depositato in cancelleria il 16 dicembre 2013 ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra enti 2013.

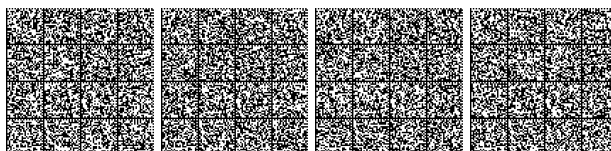
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 6 dicembre 2013 e depositato il successivo 16 dicembre, la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto, nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare - in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di delimitazione temporale, nonché del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed in particolare degli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 - il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013, recante «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento», accantonando la somma di euro 167.612.435,42 spettante alla Provincia autonoma di Bolzano; e conseguentemente di annullare l'atto impugnato, con le conseguenze di diritto, ivi compresa la restituzione alla Provincia autonoma di Bolzano delle somme accantonate ai sensi del predetto atto;

che la ricorrente premette che i citati commi 3 e 4 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni (rispetto ai quali la medesima Regione ha proposto altro autonomo ricorso in via principale, in trattazione) hanno previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano siano tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per un importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015; e che, ove non venga raggiunto l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'accantonamento *de quo* deve essere effettuato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE» (ossia dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, gestito congiuntamente dalla Ragioneria generale dello Stato, dalla Banca d'Italia e dall'Istituto nazionale di statistica, attraverso il quale vengono rilevati telematicamente gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche);

che, ciò premesso, la Provincia autonoma di Bolzano rileva che, con l'impugnato decreto, il Ministero dell'economia e delle finanze ha stabilito - unilateralmente e a prescindere dal raggiungimento di qualsivoglia accordo con la Provincia ricorrente - il riparto del contributo alla finanza pubblica, determinando il relativo accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma (con indicazione dell'importo accantonato in "danno" ad essa ricorrente, appunto, in euro 167.612.435,42); ed obietta che, con il predetto decreto ministeriale, sono stati inoltre rideterminati, per l'anno 2013, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali tenendo conto degli importi di cui al comma 1 dell'art. 1 (comma 2) e si è statuito (comma 3) che quanto previsto dai due precedenti commi opera fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), sicché l'indebitamento netto è stato quantificato, per la Provincia, in euro 237.450.950,18;

che la ricorrente deduce quindi (con ampie argomentazioni): a) l'illegittimità derivata del decreto ministeriale impugnato per illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e successive modifiche, per contrasto con il Titolo VI dello statuto speciale, che definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo autonomia finanziaria al



sistema di finanziamento delle autonomie, garantito in particolare dall'art. 75 dello statuto, nonché con il sistema patto delle relazioni finanziarie con lo Stato definito negli artt. 79, 103, 104 e 107 dello statuto e con il principio di leale collaborazione, giacché «le modalità di accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali sono state determinate a prescindere dal necessario coinvolgimento della Provincia»; *b)* l'illegittimità per violazione del principio di delimitazione temporale, trattandosi, in concreto, di misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato; *c)* l'illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e violazione dell'art. 79 dello statuto, attesa l'unilaterale determinazione dell'accantonamento per l'anno 2013 nei confronti delle autonomie speciali, senza che fosse stata raggiunta la prescritta intesa; *d)* l'illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per iniquo riparto del contributo fra le Province autonome di Trento e di Bolzano;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso e la non fondatezza delle censure, con riferimento ai dedotti profili di illegittimità.

Considerato che, con atto notificato il 16 gennaio 2015 e depositato il successivo 20 gennaio, la Provincia autonoma di Bolzano ha rinunciato al ricorso, in ragione di quanto convenuto nell'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica, sottoscritto il 15 ottobre 2014;

che a tale rinuncia il Presidente del Consiglio dei ministri ha dato formale adesione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 27 marzo 2015;

che, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 259 del 2015 e n. 75 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:
Giuseppe FRIGO, *Presidente*

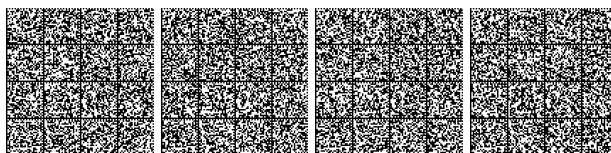
Paolo GROSSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 63

Sentenza 23 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Confessioni religiose - Pianificazione urbanistica dei luoghi di culto - Convenzione a fini urbanistici con il comune interessato - Procedimento di formazione e contenuti del Piano per le attrezzature religiose.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), artt. 70, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere *e*) e *g*), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 70, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere *e*) e *g*), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015, depositato in cancelleria il 9 aprile 2015 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2015.

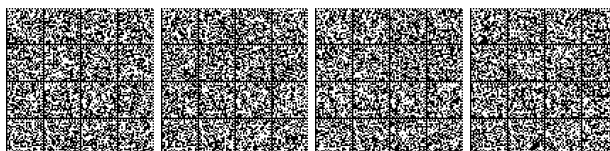
Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento dell'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015 (reg. ric. n. 47 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 70, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere *e*) e *g*), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».



1.1.- In premessa, il ricorrente riporta il contenuto dei citati artt. 70 e 72 della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel testo anteriore e successivo alle modifiche oggetto di censura.

1.1.1.- Prima delle modifiche, l'art. 70, comma 2, regolava l'applicazione agli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica delle disposizioni del capo della legge regionale n. 12 del 2005, del quale lo stesso art. 70 faceva (e *fa*) parte: il Capo III del Titolo IV della Parte II, intitolato «Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi», il quale comprende gli articoli da 70 a 73 e dispone, tra l'altro, in merito alla pianificazione di tali edifici e attrezzature (art. 72), nonché ai finanziamenti per la loro realizzazione, per gli interventi su di essi e per l'acquisto delle aree necessarie (art. 73).

Nella versione anteriore alle modifiche in questione, l'art. 70, comma 2, affermava l'applicabilità delle norme citate agli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, «come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati [dal Capo III], ed i cui statuti [esprimessero] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate».

L'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2015 ha sostituito l'art. 70, comma 2, e ha inserito, dopo di esso, i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*.

In seguito a tali modifiche, le disposizioni del più volte citato Capo III si applicano, oltre che agli enti di culto della Chiesa cattolica (art. 70, comma 1), anche a quelli delle confessioni religiose per le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione (art. 70, comma 2), nonché agli enti delle altre confessioni che presentino i seguenti requisiti: una «presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale» e «un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi» (art. 70, comma 2-*bis*, lettera *a*); statuti che esprimano il carattere religioso degli enti stessi «e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione» (art. 70, comma 2-*bis*, lettera *b*).

Ai fini dell'applicazione di quanto previsto nel Capo III, gli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica devono stipulare una «convenzione a fini urbanistici» con il Comune interessato (art. 70, comma 2-*ter*, primo periodo), la quale deve a sua volta prevedere espressamente la possibilità di risoluzione o revoca «in caso di accertamento da parte del Comune di attività non previste nella convenzione (art. 70, comma 2-*ter*, secondo periodo).

Allo scopo di consentire ai Comuni la corretta applicazione delle norme per la realizzazione di edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi, è previsto che la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 70, comma 2-*bis* sia oggetto di un «parere preventivo e obbligatorio» di una consulta regionale, istituita e nominata con provvedimento della Giunta regionale, che ne disciplina altresì composizione e modalità di funzionamento (art. 70, comma 2-*quater*).

1.1.2.- L'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005, prima delle modifiche oggetto di censura, demandava al piano dei servizi di ciascun Comune - previa valutazione delle istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui al precedente art. 70 - il compito di individuare, dimensionare e disciplinare le aree che accogliessero attrezzature religiose o fossero a ciò destinate. Tra l'altro, l'art. 72 prescriveva che il piano dei servizi assicurasse nuove aree per le attrezzature religiose in tutti i nuovi insediamenti residenziali, qualunque fosse la dotazione di tali attrezzature già esistente (comma 2); consentiva, altresì, ai Comuni la previsione di aree destinate ad accogliere attrezzature religiose di interesse sovracomunale (comma 3); stabiliva che le aree destinate ad accogliere attrezzature religiose fossero ripartite tra gli enti che ne avessero fatto istanza in base alla consistenza e incidenza sociale delle rispettive confessioni (comma 4).

Dopo la novella di cui all'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 2 del 2015, l'art. 72 prevede che individuazione, dimensionamento e disciplina delle aree che accolgono, o sono destinate ad accogliere, attrezzature religiose avvenga attraverso il piano delle attrezzature religiose, «atto separato facente parte del piano dei servizi», in base alle esigenze locali e valutate le istanze degli enti di cui all'art. 70 (art. 72, comma 1).

L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone l'approvazione del piano omonimo (art. 72, comma 2), la quale deve avvenire con le stesse procedure previste per gli altri piani che compongono il piano di governo del territorio (art. 72, comma 3, che rinvia all'art. 13 della stessa legge regionale n. 12 del 2005). Nel relativo procedimento, «vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali» (art. 72, comma 4, primo periodo). Inoltre, «[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale» (art. 72, comma 4, secondo periodo). «I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose» entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015 (art. 72, comma 5, primo periodo), avvenuta (a norma dell'art. 2 della stessa legge) il giorno dopo la sua pubblicazione nel Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 5 febbraio 2015, n. 6. Decorso tale termine, il piano delle attrezzature religiose deve essere approvato unitamente al nuovo piano di governo del territorio (art. 72, comma 5, secondo periodo).



L'art. 72, oltre a disporre in merito alla possibile valenza sovracomunale del piano delle attrezzature religiose (comma 6), stabilisce che il piano debba prevedere (comma 7): *a)* la presenza o, altrimenti, l'esecuzione o adeguamento, con onere a carico dei richiedenti, di strade di collegamento di dimensioni adeguate; *b)* la presenza o, altrimenti, l'esecuzione o adeguamento, con onere a carico dei richiedenti, di adeguate opere di urbanizzazione primaria; *c)* distanze adeguate tra aree ed edifici destinati a confessioni diverse, nel rispetto di minimi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale; *d)* spazi da destinare a parcheggi, in misure determinate dalla legge stessa ed eventualmente, in aggiunta, dal piano dei servizi; *e)* la realizzazione, con onere a carico dei richiedenti, di impianti di videosorveglianza esterni all'edificio che vigilino su ogni punto d'ingresso e siano collegati con uffici di polizia; *f)* la realizzazione di adeguati servizi igienici e l'accessibilità ai disabili; *g)* la «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo», come individuate nel piano territoriale regionale (di cui agli artt. 19 e seguenti della medesima legge regionale n. 12 del 2005).

Ai sensi del suo comma 8, l'art. 72, come modificato, non si applica alle attrezzature religiose già esistenti all'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

1.2.- Tanto premesso, il ricorrente formula otto motivi di censura nei confronti di diverse parti degli artt. 70 e 72 della legge regionale n. 12 del 2005, come modificati, rispettivamente, dall'art. 1, comma 1, lettere *b)* e *c)* della legge regionale n. 2 del 2015.

1.2.1.- Nel primo motivo si osserva che, nel novellato art. 70, i commi 2 e *2-bis* - ed in specie la lettera *a)* del comma *2-bis* - contrastano con gli artt. 3, 8 e 19 Cost., in quanto essi «introducono un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa già approvata con legge». In proposito, il ricorrente rileva che «la tutela della libertà religiosa per le confessioni diverse dalla cattolica esige cura e attenzione particolari nella considerazione che le condizioni di queste confessioni (ancor più di quelle di nuova formazione) sono disagiate e precarie proprio in materia di edifici di culto e di attrezzature religiose essenziali». Interponendo difficoltà e complicazioni (amministrative, finanziarie e logistiche) alla realizzazione di nuovi templi, le norme in questione discriminerebbero irragionevolmente tra soggetti portatori di interessi identici, limitando e ostacolando l'esercizio della libertà religiosa e in particolare della libertà di professare la propria fede in forma associata ed esercitarne il culto in privato o in pubblico (è richiamata in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993).

1.2.2.- I commi *2-bis*, lettera *b)*, e *2-quater* dell'art. 70 sono censurati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *c)*, Cost. Ad avviso del ricorrente, il contrasto sussiste in quanto «la valutazione dei requisiti di cui al comma *2-bis* (presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi [...], carattere religioso delle finalità istituzionali e rispetto dei principi e dei valori della Costituzione da parte degli enti delle confessioni religiose) viene, ai sensi del comma *2-quater*, affidata a una «consulta regionale», da nominarsi con provvedimento della Giunta regionale, competente al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al menzionato comma *2-bis*». In particolare, è denunciata come lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato la circostanza che si affidi a un organo regionale la valutazione di caratteristiche degli enti confessionali, quali le loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori costituzionali.

1.2.3.- Il comma *2-ter* dell'art. 70 è censurato per violazione dell'art. 19 Cost., poiché definirebbe con una formula troppo generale e generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione, che il Comune può disporre unilateralmente. In proposito, si osserva che un ente confessionale ben potrebbe svolgere, purché nel rispetto della pertinente legislazione, attività anche diverse da quelle di religione e culto, ad esempio di carattere culturale o sportivo.

1.2.4.- I commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* dell'art. 70 sono inoltre complessivamente censurati per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *a)*, Cost., nei quali sarebbero «consacrati» i «principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto». In particolare sono richiamati: *a)* il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i cui artt. 10, 17 e 19 impegnano l'Unione a lottare contro le discriminazioni religiose nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee, affermano il principio del dialogo con le confessioni religiose, salvaguardano i sistemi nazionali di disciplina dei rapporti tra le confessioni e gli Stati e affermano la competenza dell'Unione nell'elaborazione di provvedimenti per contrastare le discriminazioni fondate sulla religione; *b)* la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), i cui artt. 10, 21 e 22 tutelano la diversità religiosa, garantiscono la libertà di religione e vietano discriminazioni basate sulla religione; *c)* il Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881), il cui art. 18 (interpretato anche alla luce del Commento generale adottato il 20 luglio 1993 dal Comitato per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) obbliga gli Stati contraenti a rispettare la libertà di religione, la quale si estende a tutti gli atti che siano espressione



diretta di fede, ivi compresa la realizzazione di luoghi dedicati al culto e alla discussione egli interessi sociali e culturali della comunità, nonché ad adottare misure infrastrutturali e condizioni favorevoli per facilitare lo sviluppo libero e non discriminatorio delle comunità religiose e dei loro membri, con i soli limiti, previsti dalla legge, che siano necessari - secondo canoni di proporzionalità e diretta correlazione - alla tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della morale pubblica o di altri diritti e libertà fondamentali, vietando comunque qualsiasi restrizione imposta o applicata per fini discriminatori.

1.2.5.- I commi 4 e 7, lettera *e*), dell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005 (come introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *c*) della legge regionale n. 2 del 2015) sono censurati per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, Cost. Le relative norme, prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a possibili questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, disporrebbero nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza esclusiva della legge statale, alla quale pure è riservata la prerogativa di disciplinare eventuali forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella stessa materia. Sono richiamate, in particolare, la sentenza n. 45 del 1957, la quale ha negato la sussistenza, nell'ordinamento vigente, di una corrispondenza necessaria tra libertà costituzionali e poteri di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza; nonché la sentenza n. 325 del 2011, dove la Corte ha chiarito che l'esercizio di una competenza propria della Regione non deve tradursi in uno strumento di politica criminale, né generare interferenze, anche solo potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

1.2.6.- L'art. 72, comma 4, ultimo periodo, è censurato per violazione dell'art. 19 Cost., dal momento che, affermando la facoltà dei Comuni di indire *referendum* in merito ai piani delle attrezzature religiose, farebbe sì che la possibilità di destinare a tali attrezzature determinate aree risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro». È richiamata la sentenza n. 59 del 1958, con cui la Corte ha ricondotto all'ampia formula dell'art. 19 Cost. tutte le manifestazioni del culto, compresa l'apertura di templi e oratori.

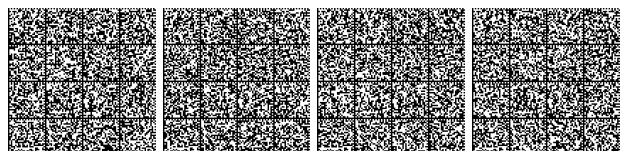
1.2.7.- L'art. 72, comma 7, lettera *g*), è censurato per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula «già di per sé ambigua e non priva di una qualche inafferrabilità concettuale», le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, si presterebbe ad applicazioni così ampiamente discrezionali, da consentire facilmente applicazioni discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi, tenuto conto delle specificità stilistiche e architettoniche che possono contraddistinguere i luoghi di culto, per ragioni legate alla storia nazionale e a quella delle singole confessioni.

1.2.8.- Infine, l'art. 72, comma 5, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto stabilirebbe la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, e non l'obbligo per tutti i Comuni di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano. Per contro, l'art. 3 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), nel determinare i rapporti massimi tra gli spazi destinati a insediamenti residenziali e quelli pubblici o riservati ad attività collettive, richiede che nella programmazione territoriale comunale siano individuati almeno 2 metri quadrati per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose. Ad avviso del ricorrente, tale previsione di dotazioni minime ha carattere inderogabile, attiene alla materia dell'«ordinamento civile» e risponde a esigenze pubbliche sovrastanti gli interessi dei singoli (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996).

2.- Con atto depositato il 13 maggio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La Regione premette una ricognizione dei contenuti degli artt. 70 e 72, con particolare riguardo alle principali innovazioni apportate ad essi dalla legge regionale n. 2 del 2015.

Tra l'altro, con riguardo all'art. 70, la Regione osserva che, prima di tali innovazioni, era previsto un «regime base» per la Chiesa cattolica, e uno «collaterale» per le altre confessioni, cui il regime di base era esteso. Attualmente, sarebbero previsti due modelli «base», pienamente equiparati, per la Chiesa cattolica e le confessioni religiose per le quali un'intesa sia stata stipulata e approvata con legge; e un «modello collaterale», per le altre confessioni. Tra le ulteriori novità, la difesa regionale segnala il requisito, per le confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con legge, del rispetto dei principi e dei valori della Costituzione; la risolvibilità della convenzione a fini urbanistici con il Comune, nel caso di violazione della stessa; l'istituzione di una consulta regionale che rilasci ai Comuni pareri preventivi e obbligatori, ma non vincolanti, in merito ai requisiti delle confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con legge.



2.2.- Dopo avere ripercorso anche i contenuti dell'art. 72 oggetto di censura, la Regione replica a ciascuno dei motivi di ricorso.

2.2.1.- In risposta alle censure rivolte contro l'art. 70, commi 2 e 2-bis, lettera a), anche la difesa regionale si riporta alla sentenza n. 195 del 1993, per distinguere quanto ivi è stato affermato in merito ai contributi regionali, alla pianificazione urbanistica delle infrastrutture religiose e, soprattutto, alla nozione di confessione religiosa rilevante a tali fini. Da un lato, sarebbe discriminatoria, e contrastante con l'art. 8, primo comma, Cost., l'esclusione dai benefici finanziari (vale a dire, dall'attribuzione delle risorse ricavate dagli oneri di urbanizzazione) delle confessioni per le quali non sussistano le condizioni di cui all'art. 8, commi secondo e terzo, Cost.; dall'altro, però, per l'ammissione ai predetti benefici non può bastare l'auto-qualificazione del richiedente come confessione religiosa; d'altra parte, in mancanza di intesa, la natura religiosa deve risultare da indici quali precedenti riconoscimenti pubblici, da chiare enunciazioni statutarie o dalla comune considerazione.

A fronte del crescente pluralismo religioso, sociale e culturale che si riscontra nel territorio italiano e lombardo, si pone per tutti «la necessità, a fini regolativi, di distinguere tra edifici di culto e sedi di circoli, comitati e associazioni, pur essi da tutelare in quanto espressione di principi costituzionali (libertà di associazione, di riunione, di comunicazione)». Le norme in questione avrebbero inteso predeterminare «criteri e parametri utili (e utilizzabili)» in concreto, al fine della identificazione di una confessione religiosa, sopperendo alle difficoltà testimoniate anche dal crescente contenzioso amministrativo in materia.

Chiarito ciò, la difesa regionale ribadisce che le norme di cui al Capo III del Titolo IV della Parte II della legge regionale n. 12 del 2015 (*recte*: 2005) per la realizzazione di edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi si applicano a tutte le confessioni e che, d'altra parte, considerata anche la rilevanza urbanistico-territoriale di tali infrastrutture, non è irragionevole verificare che l'ente promotore sia mosso effettivamente da una finalità di culto, «non socio-politico-assistenziale-culturale», e sia in grado di dimostrare la sussistenza di una «domanda non insignificante», sul territorio, di attività religiose, «onde evitare che sorgano sedi poi "utilizzate" per finalità diverse (anche commerciali)».

2.2.2.- In replica alle censure rivolte contro l'art. 70, commi 2-bis, lettera b), e 2-quater, la difesa regionale osserva che il riscontro del carattere religioso degli enti e delle loro finalità istituzionali era già previsto nella precedente legislazione, non è mai stato contestato ed è inevitabilmente affidato, in tutte le leggi regionali in materia, ad autorità diverse da quella statale. L'istituzione di un'apposita consulta regionale è rispettosa delle attribuzioni dei Comuni, poiché la consulta rilascia pareri non vincolanti, né è irragionevole o superflua, atteso che, in una materia così delicata, disporre di parametri omogenei e affidati alla valutazione di esperti favorirebbe la corretta applicazione della legge.

2.2.3.- A proposito dell'art. 70, comma 2-ter, e di quanto ivi previsto in merito alla risoluzione della convenzione con il Comune ove questo accerti lo svolgimento di attività non previste, la Regione osserva che il legislatore regionale non ha inteso vietare che un ente confessionale svolga attività diverse da quelle di culto, ma solo richiedere che esse siano regolate nella convenzione. La revoca della convenzione stessa, peraltro, sarebbe soggetta alle norme di «tutela dei terzi contraenti» previste dall'ordinamento civile e amministrativo, sicché eventuali abusi potrebbero essere accertati e sanzionati in sede giudiziaria.

2.2.4.- Sarebbero inammissibili, perché generiche, le censure rivolte all'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater in relazione ai richiamati «principi europei e internazionali», i quali sarebbero pienamente rispettati dalle norme in questione le quali, anzi, li valorizzerebbero attraverso una regolazione che ne garantisce l'effettività. Per di più, il legislatore lombardo rimarca la propria scelta innovativa di includere nel concetto di attrezzature religiose anche gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa, quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali (art. 71, comma 1, lettera c-bis), della legge regionale n. 12 del 2005, introdotta dall'art. 12, comma 1, lettera m), della legge della Regione Lombardia 21 febbraio 2011, n. 3 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011). La Regione respinge, pertanto, la critica di avere nutrito intenti discriminatori; al contrario, sostiene che dinanzi alla propria legge tutte le confessioni siano ugualmente libere e responsabili, «non potendo sussistere libertà senza responsabilità verso i propri fedeli, ma anche verso il territorio di insediamento»; aggiunge che ogni regolazione implica una restrizione, legittima purché ragionevolmente finalizzata alla tutela di altri diritti e libertà fondamentali.

2.2.5.- Quanto alla denunciata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, Cost. da parte dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge regionale n. 12 del 2005 (introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c, della legge regionale n. 2 del 2015), la resistente ne contesta la sussistenza, considerato che il citato art. 72, comma 4, prevede espressamente che il coinvolgimento degli organi statali debba avvenire secondo modalità rispettose della loro autonomia, secondo una prassi secolare, espressione di leale collaborazione.



2.2.6.- In replica alle censure rivolte all'art. 72, comma 4, ultimo periodo, per violazione dell'art. 19 Cost., si osserva che la facoltà per i Comuni di sentire i propri cittadini non altera in alcun modo le competenze degli enti locali, ma si limita a suggerire un possibile modulo di consultazione, che non è estraneo alle attività pianificatorie e territoriali ma, anzi, ne costituisce fattore di legittimazione, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, comma quarto, Cost.

2.2.7.- Anche le censure rivolte all'art. 72, comma 7, lettera g), sarebbero infondate, dal momento che le caratteristiche del paesaggio lombardo, oggetto di tutela, sarebbero qualificate nel piano territoriale regionale e che già oggi la pianificazione comunale detta norme e indirizzi affinché la realizzazione degli edifici (a uso pubblico, privato e produttivo) avvenga in armonia con il contesto paesaggistico ed edilizio, tenuto conto delle sue specificità - considerato che, ad esempio, un edificio moderno e innovativo per forma o materiali può ragionevolmente trovare migliore collocazione in un ambito di recente edificazione, che in un centro storico.

2.2.8.- Da ultimo, rispondendo alle censure indirizzate all'art. 72, comma 5, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, segnatamente, di quanto previsto all'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, la Regione osserva che l'approvazione del piano delle attrezzature religiose non è facoltativa: deve avvenire entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, oppure unitamente al nuovo piano di governo del territorio. Dal canto suo, l'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 non prevede l'obbligo di realizzare sempre e comunque nuove attrezzature religiose, mentre è proprio la normativa censurata a precisare le modalità con cui il Comune disciplina la nuova, e aggiuntiva, realizzazione di tali infrastrutture. In ogni caso, il vigente Titolo V della Parte II della Costituzione sarebbe ispirato da una forte valorizzazione delle potestà comunali in materia di pianificazione territoriale: ben al di là di quanto previsto nella legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) alla quale il d.m. n. 1444 del 1968 dà attuazione, il Comune sarebbe in seguito divenuto diretto «responsabile delle scelte di governo del territorio», titolare di «una competenza pianificatoria non più eterodiretta che trova la sua giustificazione nella maggiore capacità dell'ente di rilevare interessi, materiali, spirituali, culturali, eminentemente locali, facendosene naturale interprete».

3.- Con atto depositato l'11 maggio 2015, è intervenuta nel giudizio l'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti. Con memoria depositata il 12 ottobre 2015, l'interveniente ha sostenuto l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 2015.

Considerato in diritto

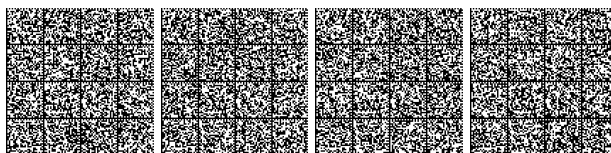
1.- Con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015 (reg. ric. n. 47 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

2.- L'intervento nel giudizio dell'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti non è ammissibile.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili. Pertanto, non è ammesso, nei giudizi di costituzionalità delle leggi promossi in via d'azione, l'intervento di soggetti privi di potere legislativo (*ex plurimis*, sentenze n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013).

3.- Le disposizioni regionali impugnate apportano alcune modificazioni alla legge regionale per il governo del territorio n. 12 del 2005, intervenendo sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi. Il ricorso del Presidente del Consiglio si articola in numerose censure che lamentano tanto la violazione dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dai principi costituzionali e dal diritto internazionale e sovranazionale, quanto l'eccesso di competenza legislativa da parte della Regione.

4.- All'esame delle singole censure, occorre premettere alcune considerazioni sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato.



4.1.- L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è «garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione», la quale «rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» Cost. (sentenza n. 334 del 1996).

Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla «concorde volontà» del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire condicio sine qua non per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di «esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa» (sentenza n. 52 del 2016).

Per questo, in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)» (sentenza n. 52 del 2016). Di conseguenza, quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997).

4.2.- L'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. L'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliono riconnettersi particolari effetti civili (sentenza n. 59 del 1958).

Più in particolare, nell'esaminare questioni in parte simili alle odierne, questa Corte ha già affermato che, in materia di edilizia di culto, «tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti» e la previa stipulazione di un'intesa non può costituire «l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini», pena la violazione del principio affermato nel primo comma dell'art. 8 Cost., oltre che nell'art. 19 Cost. (sentenza n. 195 del 1993). Al riguardo, vale il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 Cost. e ribadito, per quanto qui specificamente interessa, dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 Cost.; e ciò anche per assicurare «l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario» (sentenza n. 346 del 2002).

Ciò non vuol dire - come ha chiarito la stessa giurisprudenza già citata e come si dirà ancora più avanti - che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione.

5.- Alla luce di tali principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 2, 2-bis, lettere a) e b), e 2-quater, dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015, per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettera c), Cost.

5.1.- In virtù delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2015, la legge regionale n. 12 del 2005, sul governo del territorio, nel capo dedicato alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi (artt. 70-73), distingue tre ordini di destinatari: gli enti della Chiesa cattolica (art. 70, comma 1); gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato abbia già approvato con legge un'intesa (art. 70, comma 2); gli enti di tutte



le altre confessioni religiose (art. 70, comma 2-*bis*). A questa terza categoria di enti, collegati alle confessioni “senza intesa”, i citati artt. 70-73 sono applicabili solo a condizione che sussistano i seguenti requisiti: «a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell’ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[a]no il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». In virtù del comma 2-*quater* dell’art. 70, la valutazione di tali requisiti è obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della Giunta regionale della Lombardia. Tuttavia, come affermato in udienza dalla difesa regionale, la consulta non è ancora stata istituita, benché sia passato oltre un anno dall’entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015.

5.2.- La normativa regionale illustrata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene senz’altro al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Non dimeno, la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell’oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell’esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione.

Da questo punto di vista occorre ribadire che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell’edilizia di culto resta nell’ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l’accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l’attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l’effettivo esercizio.

Pertanto, una lettura unitaria dei principi costituzionali sopra richiamati ed evocati dal ricorrente porta a concludere che la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa, essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell’applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost.

Per queste ragioni, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 70, commi 2-*bis*, sia nelle lettere a) e b), sia nella parte dell’alinea che le introduce (vale a dire, nelle parole «che presentano i seguenti requisiti:»), e 2-*quater*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Per contro, non sono oggetto del presente giudizio l’art. 72, comma 1, della stessa legge regionale n. 12 del 2005, il quale ricollega alla valutazione delle «esigenze locali», previo esame delle diverse istanze confessionali, la programmazione urbanistica delle attrezzature religiose; e il successivo art. 73, comma 3, il quale fa riferimento alla «consistenza ed incidenza sociale» delle diverse confessioni nel territorio di un Comune, ai fini della ripartizione da parte di quest’ultimo dei contributi di cui allo stesso art. 73.

6.- È censurato anche il comma 2-*ter* dell’art. 70 (introdotto anch’esso dall’art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015), il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-*bis*, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione».

Il ricorrente lamenta la lesione dell’art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione, tra l’altro interferendo con la libertà di un ente confessionale di svolgere anche attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali o sportive). La censura, dunque, si riferisce esclusivamente al secondo periodo del comma 2-*ter*.

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

La convenzione prevista dalla disposizione in esame, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione da parte del Comune, deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati. Naturalmente la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determi-



narsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità. La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Nell'applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale. Il difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa.

La disposizione in questione, così interpretata, si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti.

7.- In un ulteriore motivo di ricorso, i commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005 (tutti introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2015) sono censurati congiuntamente per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *a*), Cost., in relazione ai «principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto». In particolare sono richiamati gli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); gli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); e, infine, l'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881).

La questione è inammissibile.

Per giurisprudenza costante, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

Sul punto, invece, il ricorso, dopo avere menzionato nel proprio titolo le disposizioni sovranazionali e regionali ritenute reciprocamente incompatibili, illustra sinteticamente il contenuto delle prime, ma trascura del tutto le seconde. Di conseguenza, non risulta chiaro quali siano gli specifici contenuti della normativa regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si ponga l'incompatibilità. Tale difetto argomentativo non può essere rimediato mediante una lettura complessiva del ricorso: la quale, al contrario, rende ancor più oscuro il senso del motivo ora in esame. In particolare, non è chiaro se il Presidente del Consiglio dei ministri abbia inteso semplicemente sottolineare il rilievo anche sovranazionale dei principi di eguaglianza e libertà religiosa, richiamati in altri motivi di ricorso, oppure denunciare l'incompatibilità, con gli anzidetti principi sovranazionali, di specifici contenuti dei commi censurati dei quali non è stata messa in dubbio la compatibilità con i corrispondenti principi della Costituzione italiana.

In riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la censura presenta un ulteriore profilo di inammissibilità. A norma del suo art. 51 (nonché dell'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato sull'Unione europea e della Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona) e di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: «[l]e disposizioni della presente Carta si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 della Carta). Come questa Corte ha già affermato, perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna «sia disciplinata dal diritto europeo - in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione - e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto» (sentenza n. 80 del 2011).

L'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011), peraltro in un caso in cui i punti di contatto tra l'ambito di applicazione di tali norme e quello delle disposizioni censurate sono tutt'altro che evidenti (vedi, a contrario, sentenza n. 114 del 2012).



Lo stesso vale, a maggior ragione, per gli artt. 10, 17 e 19 del TFUE, i quali si rivolgono esplicitamente all'Unione e alle sue istituzioni e non stabiliscono ulteriori obblighi in capo agli Stati membri.

Ciò costituisce un ulteriore difetto di motivazione, e quindi causa di inammissibilità, del motivo di ricorso in esame, cui si deve infine aggiungere l'inconferenza del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., il quale non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto della conformità ai vincoli comunitari (sentenza n. 185 del 2011).

8.- Dell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005 (interamente novellato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*, della legge regionale n. 2 del 2015), sono censurati i commi 4 e 7, lettera *e*). Il comma 4 - qui considerato solo nel suo primo periodo - prevede che, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose di cui allo stesso art. 72 (denominato «Piano per le attrezzature religiose» nella rubrica di tale articolo), vengano acquisiti «i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali». La seconda disposizione censurata esige che, nel piano predetto, sia prevista, per ciascun edificio di culto (se non già esistente all'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, in virtù dell'art. 72, comma 8), «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine». Prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, le disposizioni censurate entrerebbero nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni (artt. 117, secondo comma, lettera *h*, e 118, terzo comma, Cost.).

La questione è fondata.

Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi «tiranno» (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra - sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2012). Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro *ratio* e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare *ex ante*, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine (art. 72, comma 7, lettera *e*). Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione.

9.- È censurato anche l'art. 72, comma 4, secondo periodo, della legge regionale n. 12 del 2005, a norma del quale, con riguardo al piano delle attrezzature religiose, «[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire *referendum* nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale». Il ricorso lamenta la violazione dell'art. 19 Cost., in quanto, affermando la facoltà dei Comuni di indire tali *referendum*, farebbe sì che la possibilità di destinare a edilizia di culto determinate aree risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro».

La questione è inammissibile.

Come è evidente dal suo chiaro tenore testuale, la disposizione non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei *referendum* comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale. La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010); sicché deve ritenersi insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla (sentenze n. 230 del 2013 e n. 401 del 2007).



10.- Il vigente art. 72, comma 7, lettera g), della legge regionale n. 12 del 2005 prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR». La citata lettera g) è censurata per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula ambigua le caratteristiche del paesaggio lombardo, attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie.

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

Diversamente da quanto suggerito dal rimettente, la disposizione impugnata non richiede, genericamente, che gli edifici di culto si conformino a non meglio identificate caratteristiche del «paesaggio lombardo»; essa specifica invece che le caratteristiche a cui debbono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle «individuate nel PTR», vale a dire, nel piano territoriale regionale, di cui agli artt. 19 e seguenti della stessa legge regionale n. 12 del 2005. Letta nella sua integralità, comprensiva del rimando al piano territoriale regionale, la disposizione esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale. Si conferma così che quest'ultimo, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza. Così intesa, la disposizione censurata non è altro che una specificazione di quanto previsto, in generale, dagli artt. 19 e 20 della legge regionale n. 12 del 2005. Un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti.

11.- A norma del vigente art. 72, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005, «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della [legge regionale n. 2 del 2015]» (primo periodo); «[d]ecorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT» (secondo periodo). Il citato comma 5, ad avviso della difesa statale, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto stabilirebbe la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano. In tal modo, la disposizione si porrebbe in contrasto con il decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e, in particolare, con il suo art. 3, a norma del quale negli insediamenti residenziali deve essere assicurata, per ogni abitante, una dotazione minima di 18 metri quadrati per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, da ripartire normalmente in modo tale che 2 metri quadrati siano destinati ad attrezzature di interesse comune, anche «religiose», oltre che «culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi» e altre. Il ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha già ricollegato alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alcune previsioni del d.m. n. 1444 del 1968: sono citate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996.

La questione è manifestamente inammissibile.

A prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5, è assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente (sentenze n. 269 e n. 121 del 2014). Il ricorrente non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sul punto, pertanto, il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato. In ogni caso, il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti, nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa - in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881) - dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

8) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente
e Redattore

Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 64

Sentenza 10 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dagli utilizzi in assenza di titolo degli stessi immobili - Applicazione alle Regioni in assenza dell'adozione di misure alternative di contenimento della spesa.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 24, comma 4.

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 18 agosto 2014, depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2014.

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

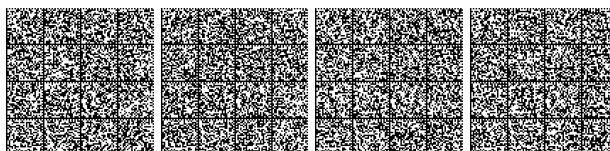
udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 18 agosto 2014 e depositato il successivo 22 agosto (reg. ric. n. 63 del 2014), la Regione Veneto ha impugnato, tra l'altro, l'art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost.

1.1.- La disposizione impugnata ha modificato l'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.



Essa ha previsto, in primo luogo, alla lettera *a*), che «al comma 4 le parole “1° gennaio 2015” sono sostituite con le parole “1° luglio 2014”». A seguito di tale modificazione, il comma 4 dell’art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 stabilisce che «Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell’articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rinnovo del rapporto di locazione è consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni: *a*) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d’uso, per il periodo di durata del contratto di locazione; *b*) permanenza per le Amministrazioni dello Stato delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui dell’articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti».

In secondo luogo, la norma impugnata ha disposto, alla lettera *b*), che «il comma 7 è sostituito dal seguente: “7. Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall’applicazione della presente disposizione.”».

La ricorrente sottolinea come tale disposizione abbia esteso alle Regioni l’applicazione, oltre che del citato comma 4, anche del comma 6 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall’Agenzia del demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell’articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell’ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti».

1.2.- Tanto premesso, la Regione Veneto passa a esporre le proprie censure.

1.2.1.- La ricorrente afferma, anzitutto, che l’impugnato comma 4 dell’art. 24 del d.l. n. 66 del 2014, imponendo alle Regioni, «senza intesa», una misura permanente e dettagliata di riduzione di una specifica voce di spesa, costituisce «una disposizione puntuale», priva della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, e contrasta, perciò, con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La stessa Regione aggiunge che «Al riguardo si rimanda pienamente alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti riguardo alla violazione degli artt. 117, III comma, 119 Cost. (ivi compresa anche la violazione dei commi III e IV per l’effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impuginate producono) e del principio di leale collaborazione di cui all’articolo 120 della Costituzione».

Tale rinvio deve intendersi riferito alle motivazioni sviluppate nei tre precedenti punti del ricorso regionale, con i quali, alle pagine da 2 a 19 dello stesso, la Regione Veneto ha denunciato l’illegittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7 (punto 1), 14, commi 1, 2 e 4-ter (punto 2), e 15 (punto 3), del d.l. n. 66 del 2014.

1.2.2.- La Regione ricorrente asserisce poi che la disposizione impugnata, «imponendo una generalizzata ed irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità», violerebbe anche gli artt. 3 e 97 Cost. Tale violazione ridonderebbe in una lesione delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione e, in particolare, dell’autonomia finanziaria ed organizzativa della stessa, atteso che «le Regioni sono comunque tenute a garantire [...] risparmi non inferiori a quelli derivanti dall’applicazione dei criteri irragionevoli stabiliti dalla disposizione impugnata».

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Nelle proprie deduzioni, il Presidente del Consiglio dei ministri si è limitato, peraltro, ad una generale illustrazione, da un lato, dell’art. 119 Cost. e della sua attuazione da parte del legislatore ordinario, dall’altro, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e Province ad autonomia speciale.



3.- In data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa con la quale, nel rinnovare la domanda di accoglimento del ricorso, ha chiesto, altresì, alla Corte costituzionale, di dichiarare l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- A fondamento di tale ultima richiesta, la Regione ricorrente evidenzia che l'atto mediante il quale il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, ancorché nell'epigrafe indichi esattamente il ricorso regionale e le disposizioni con esso impugnate, contiene una motivazione non pertinente all'oggetto del ricorso, nella quale le norme impugnate non sono mai citate e non viene spesa alcuna argomentazione a difesa della legittimità costituzionale delle stesse. Secondo la ricorrente, qualora la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri fosse ritenuta ammissibile, il proprio diritto di difesa sarebbe leso, atteso che essa non ha avuto la possibilità di replicare alle argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, in quanto le stesse non sono pertinenti al giudizio.

3.2.- Nel merito, la ricorrente precisa ulteriormente le ragioni per le quali la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 119 e 120 Cost.

In primo luogo, essa conterrebbe non principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma una misura puntuale e dettagliata, quale la riduzione del 15 per cento dei canoni di locazione, «peraltro in assenza di intesa» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 2012, n. 232 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 159 del 2008).

In secondo luogo, la prevista riduzione della spesa regionale avrebbe carattere permanente (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012).

Sarebbe quindi confermato che la norma impugnata travalica la funzione di coordinamento della finanza pubblica e si traduce in una misura di contenimento della spesa «priva degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità che dovrebbero [...] informare tale funzione».

La Regione Veneto sottolinea inoltre che la norma impugnata non contiene alcun riferimento a livelli standard di spesa o a prezzi di riferimento o anche all'ammontare medio dei canoni di locazione e che essa si applica in modo generalizzato a tutte le Regioni, senza alcuna considerazione dei livelli di spesa storica sostenuti da ciascuna Regione con riguardo ai canoni di locazione e senza alcuna valutazione circa l'appropriatezza dei canoni corrisposti. La stessa ricorrente evidenzia come al Governo non mancassero elementi di conoscenza al riguardo, tenuto conto che i bilanci delle Regioni riclassificati in modo omogeneo sono disponibili dall'anno 2009, in forza dell'art. 19-bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, e che, grazie al progetto governativo soldipubblici.gov.it, le spese per singole voci di spesa di ogni Regione sono a disposizione dei cittadini. Sarebbe quindi irragionevole - sempre secondo la ricorrente - che, nonostante la possibilità di accedere a tali informazioni, la disposizione impugnata preveda una riduzione meramente lineare della spesa per locazioni, prescindendo dalla considerazione dello sforzo fatto dalle Regioni virtuose, che potrebbero non avere margini per ulteriori riduzioni ed incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti». Tale lineare riduzione penalizzerebbe, in effetti, le Regioni che hanno già adottato misure di contenimento della spesa, riducendola a livelli tali da renderne difficile un'ulteriore compressione, senza con ciò compromettere il buon andamento dell'amministrazione regionale.

In tale prospettiva, sarebbero violati anche il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. e quello del buon andamento della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost., «con una diretta ricaduta sull'autonomia regionale che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria».

La ricorrente deduce infine che le menzionate violazioni della Costituzione non sarebbero evitate dalla facoltà concessa alle Regioni di adottare misure di contenimento della spesa, che siano alternative alla riduzione dei canoni di locazione. Tale previsione impone, infatti, alle Regioni che abbiano già ridotto la spesa per locazioni in termini ottimali, di ridurre altre voci di spesa, in modo da conseguire un risparmio pari a quello che sarebbe risultato dall'applicazione dell'irragionevole riduzione dei canoni. In proposito, la Regione Veneto afferma conclusivamente che «Non vi è alcun nesso logico per cui, avendo una Regione raggiunto un livello ottimale di spesa nell'ambito delle locazioni, questa sia costretta a ridurre ad esempio la spesa sociale, perché comunque obbligata a realizzare un risparmio».

4.- Il 10 novembre 2015, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ribadisce la richiesta che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

A tale ultimo riguardo, la difesa dello Stato evidenzia come la disposizione impugnata abbia lasciato alle Regioni la facoltà di adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative alla riduzione dei canoni di locazione pure prevista dall'art. 24, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, con la conseguenza che in tale disposizione non potrebbe ravvisarsi alcuna lesione dell'autonomia regionale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2013). La difesa della parte resistente aggiunge che la norma censurata si inserisce in una serie di disposizioni di carattere straordinario finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al rispetto dell'equilibrio di bilancio, le quali hanno interessato



anche il contenimento dei costi per beni immobili di tutte le amministrazioni pubbliche, con la previsione di limiti stringenti all'acquisto ed alla vendita di immobili ed alle locazioni passive e l'accentramento delle relative decisioni nell'Agenzia del demanio, secondo quanto previsto dall'art. 12 del d.l. 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.

Sempre a proposito della lamentata invasione dell'autonomia legislativa regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che sussistano, nella specie, le condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per la qualificazione di disposizioni di legge statale che fissano limiti di spesa per le Regioni quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (è citata la sentenza n. 205 del 2013). Lo Stato avrebbe, perciò, esercitato la potestà legislativa ad esso attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. Da ciò deriverebbe, inoltre - sempre ad avviso della difesa statale - che la doglianza della Regione ricorrente relativa alla mancanza di forme di intesa debba essere ritenuta non conferente.

5.- Il 18 gennaio 2016, la Regione Veneto ha depositato un'ulteriore memoria illustrativa, con la quale ha replicato alla memoria depositata dall'Avvocatura generale dello Stato.

La Regione ricorrente ha, in particolare, negato che le sentenze della Corte costituzionale n. 63 e n. 205 del 2013, richiamate dalla difesa statale nell'anzidetta memoria, siano pertinenti alle questioni promosse ed ha ribadito che la normativa impugnata prevede una misura puntuale e permanente di limitazione della spesa regionale - da ritenere, perciò, illegittima sulla base della costante giurisprudenza costituzionale - nonché l'irragionevolezza della previsione che consente alle Regioni, invece di diminuire i canoni di locazione passiva, di ridurre altre voci di spesa, deducendo che tale riduzione sarebbe anche «indebitamente imposta, perché completamente al di fuori dello scopo effettivo perseguito dalla stessa norma» di razionalizzare la spesa per gli immobili ad uso istituzionale. La difesa regionale afferma, perciò, conclusivamente che la disposizione impugnata viola l'art. 3 Cost. «anche sotto il profilo della mancanza di proporzionalità al fine».

Considerato in diritto

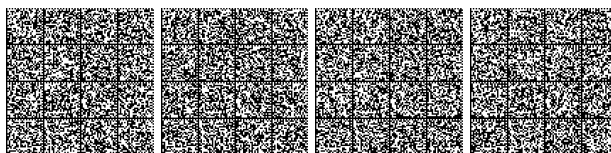
1.- La Regione Veneto ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Di tali questioni, vengono qui in esame esclusivamente quelle riguardanti l'art. 24, comma 4, di detto d.l., impugnato per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost. Resta quindi riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima Regione Veneto nei confronti di altre disposizioni del d.l. n. 66 del 2014.

2.- La disposizione impugnata ha modificato i commi 4 e 7 dell'art. 3 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Quanto al comma 4 di tale articolo, essa ha previsto, alla lettera *a*), la sostituzione delle parole «1° gennaio 2015» con le parole «1° luglio 2014». A seguito di tale modificazione, il comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, nei cinque periodi in cui è suddiviso, stabilisce che: «Ai fini del contenimento della spesa pubblica», i canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali nonché dalle Autorità indipendenti (ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa), «sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto» (primo periodo); che, a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del d.l., la medesima riduzione «si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data» (secondo periodo); che «La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore» (terzo periodo); che «Analogamente si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del [...] decreto» (quarto periodo). Il quinto periodo del citato comma 4 stabilisce infine le condizioni in presenza delle quali è consentito il rinnovo del rapporto di locazione.

Quanto al comma 7 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, la disposizione impugnata ne ha previsto, alla lettera *b*), la sostituzione nel modo seguente: «Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001,



n. 165, in quanto compatibili. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione».

La Regione Veneto sottolinea come tale disposizione abbia esteso alle Regioni - in quanto amministrazioni comprese nell'elenco dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) - l'applicazione, oltre che del citato comma 4, anche del comma 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura della Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti».

Ad avviso della ricorrente, l'impugnato art. 24, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, estendendo alle Regioni l'applicazione, in quanto compatibili, dei citati commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, si pone in contrasto con plurimi parametri costituzionali. Esso lederebbe, anzitutto, gli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., perché imporrebbe alle Regioni una misura puntuale di contenimento permanente di una specifica voce di spesa, dettando così, nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, una disposizione priva del carattere di principio fondamentale. Sarebbe violato, in secondo luogo, il «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., perché la detta misura di contenimento della spesa è stata prevista «senza intesa». Il denunciato art. 24, comma 4, contrasterebbe, in terzo luogo, con l'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., «per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impugnate producono». Sarebbero, infine, violati, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la normativa censurata impone «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità».

3.- Va rilevato che, ancorché la Regione ricorrente dichiara di impugnare, in generale, il comma 4 dell'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014, le doglianze da essa avanzate concernono in realtà esclusivamente la lettera *b*) di tale comma. Esse investono, in particolare, il primo periodo di tale lettera, limitatamente alla parte in cui prevede l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle disposizioni dei commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dagli utilizzi in assenza di titolo degli stessi immobili. Inoltre, esse riguardano il secondo periodo della medesima lettera, che consente alle Regioni di adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative alle menzionate riduzioni.

Nessuna doglianza la Regione Veneto ha, in effetti, avanzato nei confronti della lettera *a*) del comma 4 dell'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014, né della lettera *b*) di tale comma, nella parte in cui questa prevede l'applicazione alle Regioni del quinto periodo del comma 4 e del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012.

Da tanto consegue che l'oggetto delle questioni promosse dalla ricorrente deve ritenersi limitato all'art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede l'adozione, da parte delle Regioni (e delle Province autonome) delle misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 o, comunque, di misure alternative di contenimento della spesa corrente.

4.- La Regione Veneto, con la memoria depositata il 10 novembre 2015, ha eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri. Pur indicando esattamente, nell'epigrafe, il ricorso e le disposizioni con esso impuginate, essa conterrebbe deduzioni non pertinenti all'oggetto dell'impugnazione, nelle quali le dette disposizioni non vengono mai menzionate.

L'eccezione non è fondata.

È vero che la memoria, depositata il 18 settembre 2014, con cui il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito nel giudizio non contiene argomentazioni difensive concernenti specificamente l'impugnato art. 24, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014. In tale atto di costituzione la difesa statale, oltre a concludere per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni promosse, al fine di argomentare tali conclusioni, si è infatti limitata ad una generale illustrazione, da un lato, dell'art. 119 Cost. e della sua attuazione da parte del legislatore ordinario, dall'altro, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e Province ad autonomia speciale (quale non è, evidentemente, la ricorrente).

Ciò non incide, tuttavia, sull'ammissibilità della costituzione in giudizio. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente precisato che l'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in base al quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse», «mira [...] a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate» (sentenza n. 87 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2010, ordinanza n. 156 del 2012).



Anche l'inconferenza delle argomentazioni addotte non incide, per analoghe ragioni, sull'ammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

5.- Devono ora essere esaminati, sempre in via preliminare, i profili di ammissibilità delle questioni promosse.

5.1.- Innanzitutto, va rilevato che le deduzioni svolte dalla Regione Veneto con le memorie depositate sono ammissibili solo nei limiti in cui hanno prospettato argomenti a sostegno delle questioni promosse con il ricorso e non censure ulteriori, come, in particolare, quella - avanzata soltanto con la memoria depositata il 18 gennaio 2016 - relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. «anche sotto il profilo della mancanza di proporzionalità al fine». L'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale, infatti, è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo e la parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare le leggi in via principale (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 153 del 2015).

5.2.- In secondo luogo, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., e all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost.

Questa Corte ha più volte chiarito che «il ricorso in via principale [...] deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (sentenza n. 82 del 2015).

Nel caso di specie, al fine di argomentare le censure proposte, la Regione Veneto si è limitata ad affermare, con riguardo al principio di leale collaborazione, che la prevista misura di contenimento della spesa è stata imposta alle Regioni «senza intesa» e, con riguardo all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., che la sua lesione si determina «per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impuginate producono».

Da tali argomentazioni non si ricava un'adeguata motivazione delle anzidette censure.

Quanto al principio di leale collaborazione, la ricorrente non ha, infatti, specificato le ragioni della violazione, ma si è limitata ad invocare, in modo anapodittico, la necessità dell'intesa, senza chiarire perché la Costituzione imporrebbe, nella fattispecie, il coinvolgimento delle Regioni. Tra l'altro, in base al costante orientamento di questa Corte, «il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 43 del 2016, sentenze n. 13 del 2015, n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 203 e n. 164 del 2012).

Quanto all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., la stessa ricorrente ha ommesso di specificare in che modo l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), produrrebbe un «effetto perequativo implicito» e perché tale effetto debba ritenersi in contrasto con i parametri invocati.

Sempre al fine di argomentare (anche) su tali censure, la Regione Veneto ha aggiunto che «si rimanda pienamente alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti». Tale rinvio, tuttavia, appare generico e pertanto non idoneo a superare le indicate inadeguatezze motivazionali. Le richiamate motivazioni sono relative alle ragioni della ritenuta incostituzionalità di altre impuginate disposizioni del d.l. n. 66 del 2014 - gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, 14, commi 1, 2 e 4-*ter*, e 15 - e non spiegano, quindi, perché la diversa previsione dell'art. 24, comma 4, lettera *b*), dello stesso decreto, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione e con l'art. 119, terzo e quarto comma, Cost. (in tema di motivazione per relationem, sentenza n. 19 del 2015).

Deve perciò concludersi che le motivazioni addotte dalla ricorrente a sostegno delle questioni promosse in riferimento al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., e all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost. non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza cui è subordinata, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

6.- Sono ora da esaminare nel merito le questioni prospettate dalla Regione Veneto in riferimento, da un lato, agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dall'altro, agli artt. 3 e 97 Cost.

6.1.- Come si è detto, secondo la ricorrente, l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), in primo luogo, invaderebbe la potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., perché imporrebbe alle Regioni una misura puntuale di contenimento permanente di una specifica voce di spesa, priva del carattere di principio fondamentale. Esso lederebbe, altresì, l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost.



In proposito, va rammentato che questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, pertanto, «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011).

Sempre in base ad un orientamento ormai costante di questa Corte, le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: *a*) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; *b*) abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2013).

Con riguardo alla prima di tali condizioni, questa Corte ha affermato che essa deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile «l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 236 e n. 36 del 2013, n. 262 e n. 211 del 2012).

Va, infine, rammentato che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2015).

6.1.1.- La disposizione censurata soddisfa la prima delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale.

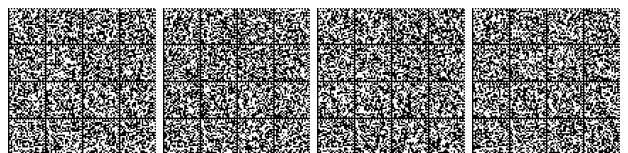
L'art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 66 del 2014, nell'intento di contenere detta spesa, ha anzitutto disposto l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale (oltre che un'analoga riduzione nei casi di utilizzo senza titolo di tali beni).

Si tratta, all'evidenza, di una puntuale misura di riduzione di una specifica spesa, relativa, in particolare, ai singoli menzionati canoni di locazione passiva. La stessa impugnata disposizione, tuttavia, consente alle Regioni (e alle Province autonome) di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, «misure alternative di contenimento della spesa corrente», purché queste consentano di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni. L'attribuzione di tale facoltà dimostra che la prevista riduzione della spesa relativa ai canoni di locazione passiva è vincolante, in realtà, per le Regioni, non nel senso della necessaria osservanza di tale specifico precetto - gli enti regionali possono infatti adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative a quella da esso prevista - ma solo come limite complessivo di spesa. Il contenuto inderogabile della disposizione impugnata consiste, in effetti, esclusivamente nell'obbligo, per le Regioni, di ridurre la propria spesa corrente di un ammontare complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione della riduzione dei canoni di locazione; la quale costituisce, dunque, solo uno dei possibili strumenti di contenimento della spesa regionale.

Ne deriva che l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), similmente alle disposizioni scrutinate da questa Corte con gli arresti da ultimo menzionati - le quali prevedevano un'analoga limitazione del proprio contenuto inderogabile - detta una puntuale misura di riduzione di una singola spesa, ma ciò non esclude che da esso «possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012). Anche la norma impugnata, dunque, «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale e incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011).

6.1.2.- L'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 66 del 2014, non soddisfa, invece, la seconda delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali, che, nell'imporre limiti alla spesa regionale, devono caratterizzarsi per la transitorietà. Le disposizioni restrittive della spesa regionale devono dunque operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente (sentenza n. 79 del 2014).

Le misure di riduzione della spesa per canoni di locazione e per utilizzi senza titolo previste dai commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 - di cui il censurato art. 24, comma 4, lettera *b*), dispone l'applicazione alle Regioni - producono effetto, viceversa, per un arco temporale indefinito, in quanto dipendente dalla variabile durata dei contratti e degli utilizzi senza titolo ai quali esse si applicano (e, nel caso dei contratti scaduti o rinnovati, anche dalla diversa data di scadenza o rinnovo di questi). La mancanza di precisi limiti temporali di efficacia è, poi, ancora più evidente, nella misura di riduzione del canone prevista dal comma 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, la quale, stante la sua applicazione ai contratti «di nuova stipulazione», opera su tutti i futuri contratti stipulati *ex novo* dalle Regioni, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014.



A questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame. Occorre, tuttavia, desumere dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione «un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso» (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012).

Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»). Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016).

Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale.

6.1.3.- L'art. 24, comma 4, lettera *b*), del d.l. n. 64 del 2014, è, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino all'anno 2016».

6.2.- Ad avviso della Regione Veneto, l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), violerebbe, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto impone «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità».

La violazione di questi ultimi parametri ridonderebbe in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, atteso che «le Regioni sono comunque tenute a garantire [...] risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei criteri irragionevoli stabiliti dalla disposizione impugnata».

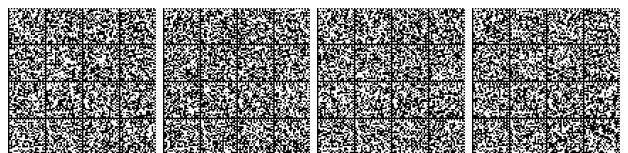
6.2.1.- Va affermata l'ammissibilità di tali censure, ancorché promosse in riferimento a parametri estranei a quelli che sovrintendono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Risulta, infatti, evidente che la denunciata riduzione dei canoni, se irragionevole sotto il profilo dedotto, sarebbe suscettibile di incidere sulla possibilità, per le Regioni, di acquisire la disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale e di tradursi, quindi, in una lesione dell'autonomia organizzativa garantita ai detti enti dall'art. 117, quarto comma, Cost.

6.2.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

Nella memoria depositata il 10 novembre 2015, la Regione ricorrente ha addotto ulteriori argomenti a sostegno della proposta questione. Essa ha rappresentato che la disposizione impugnata, in primo luogo, potrebbe farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti»; in secondo luogo, non terrebbe conto dei livelli di spesa storica sostenuti da ciascuna Regione per i canoni di locazione, del fatto che la Regione Veneto avrebbe già ridotto al massimo la voce di spesa per locazioni e non avrebbe ulteriori margini di diminuzione della stessa, che la Regione Veneto, con riguardo a tale voce, sarebbe «virtuosa» rispetto ad altre.

A proposito di quest'ultimo gruppo di argomenti, si deve osservare come gli stessi siano palesemente non pertinenti rispetto alla normativa impugnata. Questa, infatti, prevede la riduzione non della complessiva voce di spesa relativa ai canoni dei contratti di locazione passiva delle Regioni - ciò che i detti argomenti mostrano, invece, di presupporre - ma dei canoni dei singoli contratti di locazione.

Tanto chiarito, la questione proposta deve essere scrutinata considerando l'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), nel suo complesso, tenendo conto, cioè, di entrambi i periodi di cui esso si compone. In tale prospettiva, deve osservarsi che la norma censurata, «ai fini del contenimento della finanza pubblica» (comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, da essa richiamato), ha anzitutto stabilito, nel suo primo periodo, la riduzione percentuale, da parte delle Regioni e delle Province autonome, della spesa per i singoli contratti di locazione passiva e utilizzi in assenza di titolo degli immobili ad uso istituzionale. Tale specifica misura - che si inserisce in una realtà di fatto caratterizzata dalla contrazione dei valori locativi verificatasi nel mercato immobiliare - è prevista, come si è visto, in termini di derogabilità. Siamo in presenza di uno degli strumenti, ma non del solo, che le Regioni possono utilizzare per conseguire l'obiettivo del contenimento della finanza pubblica, poiché a norma del secondo periodo dell'impugnato art. 24, comma 4, lettera *b*), esse possono adottare altre misure di contenimento della spesa corrente idonee ad ottenere l'ammontare di risparmi ad esse inderogabilmente imposto.



La facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo, come si è detto, di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al profilo qui dedotto, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Questa conclusione discende, in particolare, dalla considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino all'anno 2016»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 119, terzo e quarto comma, della Costituzione, e al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 65

Sentenza 10 febbraio - 24 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi in ogni settore, in assenza di misure alternative adottate dalle Regioni - Modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica in ambiti di spesa e per importi da proporre in sede di autoordinamento delle Regioni - Riduzione del complesso delle spese finali regionali, espresse in termini di competenza eurocompatibile.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7; decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 42, comma 1.

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

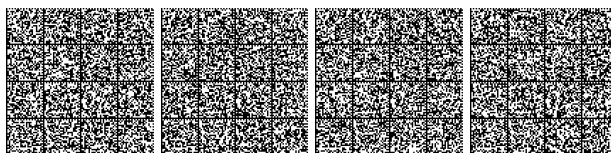
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 18 agosto 2014 e il 9-14 gennaio 2015, rispettivamente depositati in cancelleria il 22 agosto 2014 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti al n. 63 del registro ricorsi 2014 ed al n. 10 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 18 agosto 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il 13 agosto 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato, poi depositato il 22 agosto 2014 (reg. ric. n. 63 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

1.1.- L'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in particolare, è censurato nella parte in cui impone, al comma 4, una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per un ammontare di 700 milioni di euro per il 2014 e di pari importo, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Il comma 6 del medesimo art. 8 del d.l. n. 66 del 2014 rinvia alle modalità indicate nel successivo art. 46 per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa e, al comma 10, consente l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

La ricorrente sottolinea che l'inciso «in ragione di anno», contenuto nel comma 4, deve intendersi nel senso che l'obiettivo fissato per il 2014 e riferito a otto mesi (considerata la data di entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014), deve essere rideterminato in aumento percentuale per gli anni successivi, raggiungendo un importo quasi doppio.

L'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, richiamato dal comma 6 del citato art. 8, è impugnato, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso, nella parte in cui, al comma 6, stabilisce che le Regioni «assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

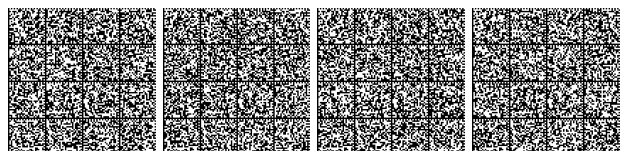
L'art. 46, comma 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è impugnato nella parte in cui prevede che il complesso delle spese finali, espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-*bis* dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), è ridotto per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.

La ricorrente censura il sistema così delineato, sotto diversi profili.

In primo luogo, sostiene che il complesso delle citate disposizioni imporrebbe un taglio «meramente lineare» alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la «spesa cattiva» sia la «spesa buona».

La riduzione di spesa così imposta sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (ad esempio, in materia di assistenza sociale, assegnata costituzionalmente alla Regione) - settori nei quali lo Stato dovrebbe invece svolgere la propria funzione di coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni - anche a causa della mancata indicazione di parametri idonei a consentire una verifica della sostenibilità della riduzione, rispetto alla erogazione dei relativi servizi. In assenza, in particolare, di un riferimento a livelli standard di spesa efficiente, le disposizioni si applicherebbero alla totalità delle Regioni, senza alcuna considerazione dei livelli di spesa storica (e della relativa appropriatezza) sostenuti dai singoli enti.

Secondo la ricorrente, inoltre, la previsione (art. 46, comma 6) in base alla quale la distribuzione della riduzione è rimessa ad un'intesa - per l'individuazione sia dell'importo che degli ambiti sui quali la riduzione incide - non varrebbe a superare tali censure, in quanto le disposizioni impugunate, più che un «coordinamento» della finanza pubblica, concretizzerebbero misure di «contenimento» prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, efficacia e sostenibilità, con conseguente violazione: del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, determinandosi una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa finanziaria regionale; dell'art. 117, terzo comma, Cost.,



essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica; degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., essendo incisa l'autonomia di spesa della Regione e, dunque, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe, invece, illegittimamente alterato.

Un secondo profilo di censura concerne la natura asseritamente permanente della riduzione di spesa, in quanto i risparmi contemplati dal comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sono imposti anche per il futuro, annualmente, a decorrere dal 2015.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, che ha censurato analoghe misure restrittive imposte senza termine finale, per violazione dell'art. 119 Cost. (sub specie di compressione dell'autonomia di spesa regionale) e dell'art. 117, terzo comma, Cost. (per esorbitanza rispetto alla fissazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica).

La ricorrente rileva, sul punto, anche un difetto di coordinamento tra il comma 4 del citato art. 8, che prevede il carattere permanente dei tagli, e il successivo art. 46 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, che, ai commi 6 e 7, fissa obiettivi di risparmio per gli enti territoriali solo fino al 2017. Non potrebbe infatti attribuirsi, essa sostiene, a queste ultime disposizioni, di carattere meramente esecutivo, «la forza di stabilire un termine all'applicabilità dello stesso comma 4 dell'art. 8».

Un terzo profilo di censura colpisce in particolare la disciplina, dettata dal comma 6 dell'art. 46, relativa all'intesa da raggiungere in sede di autocoordinamento regionale, in ordine alla definizione del riparto degli importi e dei relativi ambiti di spesa.

Dando atto che, per il 2014, tale intesa è stata raggiunta in data 29 maggio 2014, la ricorrente lamenta che, mentre tra i criteri da assumere in sede di autocoordinamento tra le Regioni vengono in considerazione i tempi di pagamento stabiliti dalla 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 - rifusione), e l'incidenza degli acquisti centralizzati, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, invece, il riparto dei tagli e i relativi ambiti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche del PIL regionale e della popolazione residente.

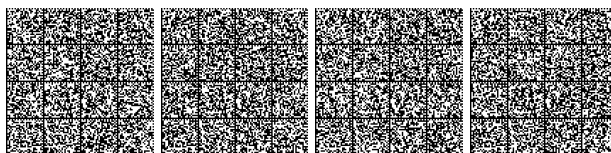
Secondo la ricorrente, tali ultimi due criteri non sarebbero coerenti con lo scopo della norma, che consiste nel contenimento della spesa regionale, con conseguente violazione degli artt. 119 e 120 Cost.: sarebbe, infatti, realizzato «un effetto perequativo implicito, ma evidente», in contrasto, in particolare, con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Si addosserebbe, infatti, un maggiore onere a carico di Regioni che presentino un PIL più elevato, con alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. Il dato relativo al PIL, tuttavia, sarebbe cosa ben diversa dalla capacità fiscale cui fa riferimento l'art. 119 Cost., se solo si considera che vi sono elementi che - pur concorrendo a determinare il PIL - tuttavia non rientrano necessariamente, o nello stesso modo, nella dinamica impositiva.

In asserita analogia con quanto stigmatizzato nella sentenza n. 79 del 2014 della Corte costituzionale, le disposizioni censurate, secondo la ricorrente, non conterrebbero alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (nel rispetto dell'art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano finalizzate a fornire quelle «risorse aggiuntive» che lo Stato (dal quale, peraltro, dovrebbero provenire) destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 18 settembre 2014, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

L'Avvocatura erariale assume che la modifica del Titolo V della Costituzione avrebbe innovato il quadro dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, determinando il passaggio, in materia di rapporti finanziari, da una finanza «derivata», basata su trasferimenti dal centro verso la periferia, ad una finanza «originaria», con il riconoscimento alle Regioni ed agli enti locali di risorse autonome, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (e del sistema tributario), dettati dallo Stato, in attuazione delle deleghe contenute nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in materia di federalismo fiscale.

Secondo la difesa statale, uno dei punti qualificanti della nuova disciplina sarebbe costituito dal graduale superamento del criterio della spesa «storica» (secondo il quale i trasferimenti statali sono proporzionali alla spesa sostenuta nel passato dagli enti territoriali), sostituito da quello del fabbisogno standard, diretto ad identificare il costo efficiente di un servizio, da assumere come parametro al quale rapportare le risorse finanziarie autonome.



Dopo aver sottolineato la necessaria osservanza, da parte delle autonomie speciali, dei principi introdotti dal nuovo art. 119 Cost., l'Avvocatura erariale ha sottolineato l'esistenza di istanze di coordinamento finanziario inderogabili anche da parte delle autonomie speciali.

L'Avvocatura statale ha, infine, rilevato che l'art. 116, terzo comma, Cost., nel prevedere la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, avrebbe individuato nel successivo art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo, proprio per contenere la finanza delle autonomie regionali.

1.3.- Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha chiesto di valutare l'ammissibilità dell'atto di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto la relativa memoria, dopo aver correttamente indicato in epigrafe il ricorso e le norme impugnate, conterrebbe una motivazione non pertinente rispetto all'oggetto dell'impugnativa.

Secondo la difesa regionale, infatti, la memoria di costituzione sarebbe incentrata esclusivamente sull'applicabilità alle Regioni ad autonomia speciale dei principi di coordinamento della finanza pubblica, senza alcuna argomentazione spesa per contrastare le censure mosse dalla Regione Veneto.

1.4.- Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, l'Avvocatura erariale ha integrato le difese spiegate nell'atto di costituzione, insistendo per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di infondatezza del ricorso.

Con riferimento agli impugnati artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha dedotto la genericità - e, dunque, l'inammissibilità - delle censure avanzate contro i cosiddetti «tagli lineari», richiamando la giurisprudenza costituzionale che impone al deducente un onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di adempiere alle proprie funzioni in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie regionali.

Nel contestare i rilievi mossi dalla ricorrente avverso il riferimento ai criteri del PIL regionale e della popolazione residente, utilizzati dall'art. 46, comma 6, per fissare l'entità del contributo gravante sulle singole Regioni nel caso di mancato raggiungimento di un'intesa in sede di autocoordinamento regionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto l'inconferenza dei principi espressi dalla sentenza n. 79 del 2014, richiamata dalla ricorrente a sostegno delle proprie censure: quella pronuncia, ricorda la difesa statale, avrebbe infatti ad oggetto una norma che determinava la riduzione delle risorse spettanti alle Regioni in misura proporzionale alle spese sostenute per i consumi intermedi, realizzando un effetto perequativo implicito, in contrasto con il terzo comma dell'art. 119 Cost. - nella parte in cui prevede che la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante - stante l'assenza di una diretta correlazione tra le spese per consumi intermedi e la capacità fiscale delle singole Regioni.

L'utilizzo, da parte della norma impugnata, di un diverso criterio, quale quello del PIL regionale e della popolazione residente, dimostrerebbe, appunto, l'inconferenza del richiamo alla citata sentenza. Si tratterebbe, infatti, di un indice del tutto diverso da quello della spesa per consumi intermedi, tale da non determinare alcun (incostituzionale) effetto perequativo implicito, «posto che la disposizione in oggetto si limita ad imporre in capo alle amministrazioni regionali un contributo alla finanza pubblica, realizzato attraverso una riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, senza che venga in alcun modo preso in considerazione il tema dei trasferimenti dovuti dallo Stato alle Regioni».

1.5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria, in data 18 gennaio 2016, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In primo luogo ha dato conto delle modifiche medio tempore intervenute sui commi 6 e 7 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, rappresentando di aver già provveduto ad autonoma impugnativa.

In secondo luogo, ha dedotto che tali modifiche non farebbero venir meno l'interesse alla pronuncia della Corte sul ricorso originariamente proposto; così come priva di rilevanza, allo stesso fine, dovrebbe considerarsi l'intesa raggiunta in data 29 maggio 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni, sul riparto della riduzione di 500 milioni di euro per l'anno 2014.

Ha, inoltre, arricchito le argomentazioni già esposte nel ricorso, deducendo che l'applicazione dei criteri previsti dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (PIL regionale e popolazione residente), per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa - in sede di autocoordinamento regionale - sugli importi e sugli ambiti dei tagli alla spesa, indebolirebbe la posizione «contrattuale» delle Regioni con un PIL più elevato, in quanto la norma non escluderebbe che quest'ultimo possa essere utilizzato dal Governo, in via sostitutiva, come criterio «decisamente prevalente»: in tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando in tesi esposte - in caso di mancata intesa - al rischio di un maggiore impatto della riduzione, si troverebbero indebolite rispetto alla possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL più ridotto, che potrebbero invece imporre, in sede di autocoordinamento, una ripartizione a loro più favorevole.



Ha quindi dedotto che l'irrazionalità di tale criterio emergerebbe da quattro ordini di considerazioni: *a)* le Regioni con un PIL più elevato sarebbero anche quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica e, nonostante ciò, sarebbero le più esposte alla riduzione; ciò renderebbe palese come sia stata travalicata la logica costituzionale sottesa alla funzione statale di coordinamento della spesa pubblica, che dovrebbe essere diretta a contenere innanzitutto la spesa «cattiva», per non premiare, del tutto indebitamente, le realtà regionali inefficienti, confermandole nella propria condizione, penalizzando, invece, quelle rivelatesi virtuose, grazie all'esercizio in termini responsabili della propria autonomia; *b)* il criterio del PIL regionale sarebbe profondamente diverso da quello della capacità fiscale, previsto come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., consistente nel gettito standardizzato dei tributi di competenza regionale; *c)* il PIL regionale non si tradurrebbe automaticamente in una disponibilità di risorse a livello regionale, sicché, a parità di sforzo fiscale, non sarebbe dimostrato che una Regione "povera" in termini di PIL disponga di risorse regionali inferiori, e viceversa; *d)* dai dati emergenti dai rapporti annuali della Ragioneria generale dello Stato, anzi, risulterebbe l'esatto contrario, tanto che per l'anno 2013 (ultimo anno di elaborazione disponibile), la spesa finale per abitante, nelle Regioni assunte come benchmark per la spesa sanitaria efficiente, sarebbe risultata inferiore a tutte le altre.

La ricorrente ha ricordato che il cumulo dei tagli imposti alle Regioni ha determinato una riduzione del 38,5% della spesa primaria per il periodo 2009-2012, cui debbono aggiungersi gli effetti delle manovre finanziarie per gli anni 2013 e 2014, in un contesto in cui il tetto di spesa del patto di stabilità è stato ridotto di circa il 43,8% nel quadriennio 2010-2013 e di un ulteriore 3,5% per il 2014.

Ciò posto, ha richiamato quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 188 del 2015, sui criteri che devono reggere la riduzione delle risorse regionali, per non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni affidate a tali enti, in mancanza di una razionalizzazione di queste ultime: il taglio imposto, osserva la ricorrente, sarebbe infatti destinato ad incidere su fondamentali diritti sociali - in ambiti in cui lo Stato non ha determinato i livelli essenziali delle prestazioni - senza indicare alcun parametro idoneo a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni di spesa imposte, rispetto all'erogazione dei relativi servizi.

2.- Con un secondo ricorso, notificato il 9-14 gennaio 2015 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in pari data, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato il 16 gennaio 2015 (reg. ric. n. 10 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

2.1.- La ricorrente censura l'indicata disposizione per violazione degli artt. 3, 77 Cost. - la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. - nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., perché essa ha anticipato, dal 31 ottobre al 31 (rectius: 30) settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere in sede di autocoordinamento regionale, per decidere il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (e già autonomamente impugnato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014).

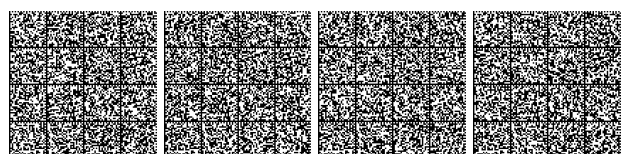
A giudizio della ricorrente, tale anticipazione, operata da una norma entrata in vigore il 13 settembre 2014, senza che ricorresse «alcun reale presupposto di necessità e urgenza», sarebbe arbitraria ed irragionevole, perché avrebbe reso, di fatto, impossibile il raggiungimento di una delicata intesa diretta ad evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione del criterio di riparto fondato sul PIL regionale e sulla popolazione residente, previsto dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, particolarmente penalizzante per la Regione Veneto.

La ricorrente ha richiamato la giurisprudenza costituzionale secondo cui costituisce motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve. Tale giurisprudenza, essa asserisce, si attaglierebbe al caso in esame, caratterizzato dall'improvvisa riduzione di trenta giorni del termine originariamente fissato, al solo presumibile scopo di consentire al Governo di presentare, già in sede disegno di legge di stabilità per il 2015 (effettivamente presentato in data 23 ottobre 2014), una piena contabilizzazione della riduzione di spesa relativa all'anno 2015.

Ne risulterebbe il contrasto con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), nonché con gli artt. 3 e 77 Cost. - la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali - oltre che con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.2.- Con memoria depositata il 23 febbraio 2015, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Secondo la difesa statale, infatti, la censura avanzata dalla ricorrente non concernerebbe l'invasione della competenza regionale, intesa come menomazione della relativa sfera di attribuzioni da parte della legge statale.



L'Avvocatura statale ha inoltre richiamato la sentenza n. 249 del 2009, secondo cui i meri inconvenienti di fatto derivanti dall'applicazione delle norme denunciate non sarebbero sufficienti a determinare la lesione delle competenze regionali.

2.3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

A fronte dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la Regione Veneto ha ribadito la ridondanza della censura, fondata sulla violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., sulle competenze regionali stabilite dalla Costituzione. La disposizione impugnata, nella parte in cui ha ridotto il termine concesso per la stipula dell'intesa in sede di autocoordinamento tra le Regioni, avrebbe infatti determinato un «effetto conformativo sulle potestà regionali», risultando «lesiva della condizione giuridica delle Regioni».

Il fatto che l'intesa sia stata «faticosamente» raggiunta in data 26 febbraio 2015 (in ogni caso, senza il consenso della Regione Veneto) nell'ambito dell'ulteriore riduzione disposta dalla legge di stabilità per il 2015, non farebbe venire meno, a giudizio della ricorrente, l'interesse ad ottenere una pronuncia da parte della Corte.

Secondo la ricorrente, infine, non assumerebbero alcun rilievo le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato «in relazione al secondo profilo censurato nel ricorso», concernente il nuovo obbligo imposto dal comma 7-ter dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - aggiunto dall'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - di attestare l'effettuazione delle spese di cui al precedente comma 7-bis, nell'ambito della certificazione del patto di stabilità 2014, accompagnato dalla previsione che, qualora non risultino integralmente realizzate, esse siano versate al bilancio dello Stato per la quota corrispondente. Ciò perché si tratterebbe di obbligo non concordato nell'intesa raggiunta in data 29 maggio 2014.

Sarebbe sussistente, infatti, la lamentata violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché verrebbero in rilievo spese che la Regione può effettuare entro l'anno, ma solo a condizione che il Governo provveda in tempi utili all'erogazione delle relative risorse: a tale proposito viene richiamato il principio espresso dalla Corte nella sentenza n. 272 del 2015, sull'illegittimità di una previsione sanzionatoria per inadempienze dipendenti dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti, oltre che quello espresso nella sentenza n. 79 del 2014, sull'illegittimità dell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate al bilancio dello Stato senza alcuna indicazione circa la loro destinazione.

2.4.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, in cui ha insistito per la declaratoria di inammissibilità del ricorso, per difetto di ridondanza, sulle competenze regionali, delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Costituzione.

La difesa statale ha, inoltre, sottolineato che il termine fissato dalla norma impugnata, pur ridotto, non presenterebbe carattere perentorio, non essendo preclusa la possibilità di raggiungere un'intesa tra Stato e Regioni anche in data successiva a quella stabilita dalla legge.

Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che, in data 26 febbraio 2015, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, è stata appunto raggiunta l'intesa volta a definire le modalità con le quali le Regioni a statuto ordinario devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica per il 2015, comprensivi, tra gli altri, di quelli fissati dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per un ammontare di 750 milioni di euro. L'accordo prevede il rinvio a successive intese, da raggiungere entro il 31 gennaio di ciascun anno, per la definizione delle modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati per gli anni dal 2016 al 2018. Ne conseguirebbe l'infondatezza delle doglianze regionali circa la violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la medesima Regione ha impugnato l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.



L'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è censurato nella parte in cui impone, al comma 4, una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per un ammontare di 700 milioni di euro per il 2014 e di pari importo, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Il comma 6 dello stesso articolo rinvia alle modalità indicate nel successivo art. 46 per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa e, al comma 10, consente l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

L'art. 46, richiamato dal comma 6 dell'art. 8, è impugnato nella parte in cui, al comma 6, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa le entità (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), in ambiti di spesa e per importi che devono essere proposti, in sede di autocoordinamento, dalle Regioni medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla 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 - rifusione), nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati. La disposizione prevede che le proposte scaturite in sede di autocoordinamento siano recepite con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale intesa nei termini previsti, gli importi ricordati possono essere assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale ed alla popolazione residente.

Il comma 7 del citato art. 46 è impugnato nella parte in cui prevede che il complesso delle spese finali, espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), sia ridotto, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.

La ricorrente censura il sistema così delineato, sotto diversi profili.

In primo luogo, assume che il complesso delle norme ricordate imporrebbe un taglio «meramente lineare» alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa. Si sarebbe in presenza di una misura di carattere generico, interferente anche in ambiti attinenti a fondamentali diritti civili e sociali (è fatto l'esempio dell'assistenza sociale, materia costituzionalmente assegnata alla Regione), priva di riferimenti a parametri idonei a consentire una verifica della sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei corrispondenti servizi da parte regionale.

Secondo la ricorrente, nonostante la previsione di un'intesa - per l'individuazione sia dell'importo che degli ambiti di spesa - le disposizioni impuginate, più che un «coordinamento» della finanza pubblica, concretizzerebbero misure di «contenimento» prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità. Di qui, la prospettata violazione: del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa finanziaria regionale; dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica; degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., essendo indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e, dunque, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

Un secondo profilo di censura concerne la natura asseritamente permanente della riduzione di spesa, in quanto i risparmi contemplati dal comma 4 del ricordato art. 8 sarebbero imposti anche per il futuro, annualmente, a decorrere dal 2015.

Un terzo profilo riguarda la disciplina dell'intesa, da raggiungere in sede di autocoordinamento tra le Regioni, per la definizione del riparto degli importi e degli ambiti sui quali la riduzione incide. È, in particolare, censurata la parte di disposizione in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, il riparto dei tagli e i relativi ambiti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche del PIL regionale e della popolazione residente. Secondo la ricorrente, applicando tali criteri, verrebbe realizzato «un effetto perequativo implicito, ma evidente», in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e dall'art. 120 Cost. Infatti, si addosserebbe un maggiore onere a carico delle Regioni con un PIL più elevato, con alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. In particolare, non sarebbe prevista, come invece richiesto dall'art. 119 Cost., alcuna destinazione delle risorse, così acquisite, ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (terzo comma del citato articolo), né alcuna finalizzazione delle stesse a fornire quelle «risorse aggiuntive» che lo Stato (dal quale, peraltro, le risorse dovrebbero provenire) avrebbe l'obbligo di destinare esclusivamente a «determinate» Regioni, per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quinto comma dell'art. 119 Cost.).



Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per violazione degli artt. 3, 77 Cost. - la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. - nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. La disposizione è censurata nella parte in cui anticipa, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dal 31 ottobre al 31 (*rectius*: 30) settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, in sede di autocordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi indicati dalle norme ricordate nonché agli ambiti sui quali incide la riduzione di spesa. Attraverso tale anticipazione, il termine sarebbe stato reso irragionevolmente breve, in assenza, peraltro, di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza».

2.- I due ricorsi vertono su disposizioni intimamente connesse ed avanzano censure strettamente collegate tra loro. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impuginate con i medesimi ricorsi.

3.- Va rilevato, in via preliminare, che una delle disposizioni censurate è stata modificata in pendenza dei giudizi.

In particolare, il comma 6 dell'art. 46 del d.l. 66 del 2014, come convertito, modificato dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito (pure impugnato nel presente giudizio), è stato ulteriormente inciso dal comma 398, lettere *a*), *b*) e *c*), dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015). Tale modifica è oggetto di ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello ora in esame. Lo scrutinio di questa Corte deve pertanto limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 (nella versione originaria e in quella modificata dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito), senza necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

Un'ulteriore modifica del citato comma 6 dell'art. 46 è stata operata con il comma 681 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2016), che ha esteso al 2019 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica imposto con la disposizione di cui si discute.

Tale ultima modifica non risulta, allo stato, impugnata autonomamente dalla Regione Veneto, sicché deve essere verificata la necessità del trasferimento delle relative questioni di legittimità costituzionale.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione - deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Nel caso in esame, la modifica non è certamente soddisfacente per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un'autonoma incisione sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso sia da valutare l'estensione di un anno del concorso alla finanza pubblica imposto con il comma 6 dell'art. 46 di cui si discute.

L'autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l'onere di separata impugnativa (così, da ultimo, sentenza n. 40 del 2016). A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.



Quanto al comma 7 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, esso è stato abrogato dal comma 399 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, ma la norma ha trovato applicazione per l'anno 2014, in seguito all'intesa sancita in data 29 maggio 2014: conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, non può pertanto dichiararsi, sul punto, la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, e da ultimo, sentenze n. 250, n. 189, n. 149, n. 140, n. 16 e n. 8 del 2015).

4.- Ancora in via preliminare, vanno esaminate le eccezioni sollevate dalle parti o rilevabili d'ufficio.

4.1.- Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha chiesto di valutare l'ammissibilità della costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014, in quanto la relativa memoria, dopo aver correttamente indicato in epigrafe il ricorso e le norme impugnate, conterrebbe argomenti del tutto non pertinenti rispetto all'oggetto dell'impugnativa.

Secondo la difesa regionale, la memoria di costituzione sarebbe incentrata esclusivamente sull'applicabilità alle Regioni ad autonomia speciale (quale certamente non è la ricorrente) dei principi di coordinamento della finanza pubblica, senza che alcuna ragione sia spesa per contrastare le effettive censure mosse dalla ricorrente Regione Veneto.

L'eccezione non è fondata.

L'eventuale inconferenza degli argomenti spesi rispetto al contenuto del ricorso può, al limite, minare l'efficacia difensiva della memoria di costituzione. L'ammissibilità di quest'ultima, tuttavia, resta ancorata esclusivamente al rispetto del termine imposto per il deposito in cancelleria dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale, il quale, nella specie, risulta osservato. Né la lamentata inconferenza lede il diritto al contraddittorio della parte ricorrente, che, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza, ben può presentare memorie illustrative: ciò, nel caso di specie, è effettivamente avvenuto, con il deposito di memoria integrativa in data 18 gennaio 2016.

4.2.- Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la difesa statale ha dedotto la genericità - e, dunque, l'inammissibilità - delle censure avanzate contro gli asseriti «tagli lineari», richiamando la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 26 del 2014) che impone alle Regioni un onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni, in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie.

Anche tale eccezione non è fondata.

Un eventuale difetto di prova nel senso indicato, infatti, comporterebbe, semmai, l'infondatezza del ricorso (tra le più recenti, sentenze n. 250, n. 239 e n. 89 del 2015) e non la sua inammissibilità.

4.3.- Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la difesa statale ha chiesto che esso sia dichiarato inammissibile, in quanto le censure avanzate dalla ricorrente non concernerebbero l'invasione della competenza regionale, intesa come menomazione della relativa sfera di attribuzioni da parte della legge statale.

Considerata la connessione tra i due ricorsi, qui riuniti e decisi congiuntamente, tale eccezione va esaminata dopo la verifica d'ufficio dei presupposti di ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Costituzione, pure avanzate nel primo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, *ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2015), «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Orbene, nel ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la Regione Veneto ha sostenuto l'irragionevolezza delle misure imposte dagli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, deducendone «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria». Ed ha anche indicato una propria specifica funzione ostacolata dai «tagli lineari» censurati, individuata nell'assistenza sociale.

Peraltro, con la memoria depositata in data 18 gennaio 2016, la Regione Veneto ha indicato ulteriori ambiti - quali la sistemazione degli edifici scolastici ed i sussidi per garantire il diritto allo studio, rientranti nelle proprie attribuzioni costituzionali - nei quali la spesa prevista nel proprio bilancio si sarebbe più che dimezzata dal 2014 al 2015. Ciò sarebbe effetto delle riduzioni imposte dalle manovre finanziarie succedutesi nel tempo, rispetto alle quali le norme impugnate costituirebbero uno degli ultimi tasselli. Ha, inoltre, sottolineato che le norme censurate sarebbero state approvate senza alcuna previa verifica di sostenibilità per quelle Regioni che hanno da tempo adottato misure di contenimento della spesa, già riducendola a livelli non ulteriormente comprimibili.



Può, dunque, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

Con il secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha censurato la repentina riduzione del termine per il raggiungimento di un'intesa che avrebbe evitato l'applicazione di criteri di riparto ritenuti per essa particolarmente penalizzanti. Ha perciò dedotto la violazione degli artt. 3 e 77 Cost., che ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., «riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali».

Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., può dirsi sufficientemente argomentata la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle competenze regionali. Assume la ricorrente, infatti, che la repentina ed unilaterale riduzione del termine per la conclusione dell'intesa avrebbe reso impossibile, di fatto, il raggiungimento di un accordo diretto ad evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione dei criteri "sussidiari" di riparto stabiliti dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

La stessa motivazione, invece, in quanto riferita alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost. non è idonea a superare l'esame preliminare di ammissibilità. Il parametro da ultimo richiamato, infatti, è evocato, per le parti che qui interessano, con un laconico - e perciò del tutto insufficiente - riferimento all'asserita carenza di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza» a sostegno dell'intervento normativo del Governo.

Limitatamente a tale profilo di censura, dunque, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa statale deve essere accolta.

4.4.- Sempre in via preliminare, con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, va rilevato che la ricorrente, dopo aver enunciato i motivi a fondamento dell'impugnativa per violazione degli artt. 3 e 77 Cost., si è limitata ad affermare, per argomentare la prospettata violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., che la disposizione censurata si pone in contrasto «con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica», senza in alcun modo specificarne le ragioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015). Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta dichiaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

Ne deriva l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.5.- Va infine rilevato, ancora in via preliminare, che, con memoria depositata in data 18 gennaio 2016 (nel giudizio iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015), la ricorrente ha illustrato un asserito «secondo profilo censurato nel ricorso», in realtà non presente nelle proprie originarie prospettazioni.

Tale nuovo profilo - incentrato sulla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. - si riferisce al nuovo obbligo imposto dal comma 7-ter dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - aggiunto dall'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito - di attestare l'effettuazione delle spese di cui al precedente comma 7-bis, nell'ambito della certificazione del patto di stabilità 2014, accompagnato dalla previsione che, qualora non risultino integralmente realizzate, esse siano versate al bilancio dello Stato per la quota corrispondente.

In realtà, il ricorso originario è limitato all'impugnativa dell'art. 42, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella sola parte in cui ha previsto, per l'anno 2014, la riduzione repentina di trenta giorni del termine originariamente fissato per il raggiungimento dell'intesa tra le Regioni.

La censura relativa all'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, viene introdotta, in questo giudizio, solo con la memoria del 18 gennaio 2016, determinando così un inammissibile ampliamento del *thema decidendum*.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo. La parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi (da ultimo, sentenza n. 153 del 2015), e quindi non può né modificare né integrare la domanda iniziale, dopo il decorso del termine di decadenza per la proposizione del ricorso, con memorie depositate in prossimità dell'udienza (sentenze n. 108 del 2012, n. 169 del 2010, n. 298 del 2009 e n. 229 del 2001).



5.- Nel merito, vanno decise, anzitutto, le questioni sollevate - in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. - con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, aventi ad oggetto gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

5.1.- Una prima censura concerne la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., che la ricorrente ricollega al «carattere meramente lineare» della riduzione imposta dall'art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa tra «spesa buona» e «spesa cattiva», attraverso una misura che avrebbe carattere assolutamente generico e, dunque, irrazionale. A parere della ricorrente, un corretto coordinamento finanziario dovrebbe essere mirato a limitare innanzitutto la spesa inefficiente, e non quella diretta a finanziare i servizi, a tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

La censura non è fondata.

La ricorrente imputa all'applicazione della disposizione un risultato - il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa - che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo.

La disposizione in questione, infatti, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Essa non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

La disposizione impugnata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente.

Né questa conclusione risulta contraddetta dalla previsione - contenuta nel comma 10 dell'art. 8, pure impugnato - della possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati. Anche tale disposizione si sottrae al prospettato contrasto con l'art. 3 Cost., giacché, a ben vedere, nulla aggiunge e nulla toglie al potere regionale, riconosciuto dal comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di modulare opportunamente i risparmi di spesa nei diversi settori.

Analogo vizio di irragionevolezza inficerebbe, nella prospettiva della ricorrente, la previsione - contenuta nell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 - dei criteri «sussidiari» (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell'intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure.

Poiché, in tesi, le Regioni con un PIL più elevato sarebbero anche quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica, ad avviso della ricorrente il ricorso a tali criteri, per modulare le riduzioni di spesa e imporle alle singole Regioni, finirebbe per premiare indebitamente le realtà regionali inefficienti, penalizzando, invece, quelle rivelatesi virtuose.

Neppure tale censura è fondata.

In primo luogo, l'applicazione dei criteri ora indicati è appunto sussidiaria, cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento tra le Regioni.

Del resto, l'eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell'intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: proprio in questa prospettiva, la procedura disegnata dalla disposizione impugnata - che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato - è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento.

Questa Corte, d'altronde, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza - sull'autonomia finanziaria delle Regioni - del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha ripetutamente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014): ed è appunto ciò che avviene in base alla disposizione censurata, sotto tali aspetti in linea con la giurisprudenza di questa Corte.



In secondo luogo, una volta assicurato il coinvolgimento regionale - attraverso l'attribuzione, in sede di autocordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni - non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi.

Nella specie, la disposizione impugnata stabilisce che, in assenza di un'intesa ed entro venti giorni dalla scadenza dei termini per questa previsti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, gli importi in riduzione siano assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni «tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente».

Come si evince dal testo della disposizione, i due criteri censurati, cui sono imputati effetti lesivi, non devono necessariamente operare in via esclusiva. Ciò, di per sé, priva di pregio la prospettazione della ricorrente. In ogni caso, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, operando congiuntamente, costituiscono un indice non implausibile della capacità di ciascuna Regione di assorbire la riduzione di risorse, con minore impatto sul livello dei servizi da fornire ai cittadini.

Anche sotto questo profilo, le disposizioni impugnate (commi 6 e 7 dell'art. 46) non appaiono intrinsecamente irragionevoli.

5.2.- Con un secondo motivo, le disposizioni sono censurate perché avrebbero oltrepassato i limiti imposti, dalla giurisprudenza costituzionale, all'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La censura, in particolare, si articola su due profili.

5.2.1.- In primo luogo, secondo la ricorrente, la previsione di un'intesa non potrebbe servire a qualificare le misure dettate dall'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in termini di "coordinamento" della finanza pubblica, in quanto verrebbe in rilievo, piuttosto, un "contenimento" della spesa, privo dell'indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all'erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali.

La ricorrente aggiunge, per rafforzare la tesi sostenuta, che l'inciso «in ragione di anno», contenuto nel comma 4 del citato art. 8, dovrebbe intendersi nel senso che l'obiettivo fissato per il 2014 sarebbe riferito a otto mesi (considerata la data di entrata in vigore del decreto-legge), e andrebbe perciò rideterminato in aumento percentuale per gli anni successivi, raggiungendo un importo quasi doppio.

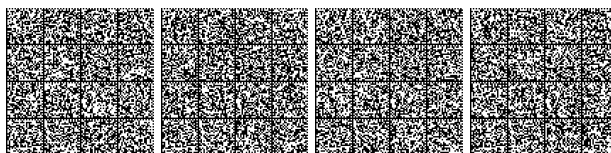
La censura non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Come si legge, da ultimo, nella sentenza n. 218 del 2015, sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004).

5.2.2.- Secondo la ricorrente, ancora, la misura introdotta con l'art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risulterebbe priva di un termine finale, in quanto la norma si limita a stabilire che «[l]e stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015».

Ciò posto, è utile ricordare che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, 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 (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).



Orbene, nel caso in esame, le misure finanziarie adottate dallo Stato rispettano il canone della transitorietà.

Per quelle introdotte dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è tracciato espressamente un orizzonte temporale definito. E, a differenza di quanto supposto dalla ricorrente, il rinvio operato dall'art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, proprio al successivo art. 46 (in particolare al comma 6) del medesimo d.l., è da ritenere idoneo a stabilire un *dies ad quem* anche per i tagli di spesa imposti dal comma 4 del citato art. 8.

Il riferimento alle «modalità di cui all'art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano - nella versione originaria, qui scrutinata, dell'art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - il periodo 2014-2017.

Tale interpretazione è, peraltro, anche l'unica possibile, poiché, se così non fosse, la protrazione all'infinito della riduzione della spesa, nella misura annuale prescritta, porterebbe al paradossale risultato di "azzerare" sostanzialmente, sul lungo periodo, le uscite per gli ambiti di spesa individuati: una conseguenza, questa, del tutto estranea alla logica dell'intervento statale.

5.3.- Una terza, ed ultima, censura è sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost., ed è articolata in quattro profili.

5.3.1.- Viene, in primo luogo, prospettata un'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

La questione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, questa Corte ha precisato che l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (già prima, *ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012).

Se, come è stato accertato, le disposizioni impugnate dettano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - e sono ascrivibili, a tale titolo, alla competenza legislativa concorrente dello Stato - l'eventuale loro impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014).

Nel caso in esame, tale onere della prova non può tuttavia considerarsi assolto, in quanto, pur avendo descritto ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali, ambiti (assistenza sociale e istruzione), la ricorrente non ha dimostrato l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione.

Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte osserva, peraltro, che non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013). Un tale intervento, che deve svolgersi «attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione» (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa - sempreché resa efficiente - non sarebbe ulteriormente comprimibile.

5.3.2.- La Regione ricorrente lamenta che l'applicazione dei criteri del PIL regionale e della popolazione residente indebolirebbe «la posizione "contrattuale" delle Regioni con un Pil più elevato», in quanto l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non esclude che questi ultimi possano essere utilizzati dal Governo come criteri decisamente prevalenti: in tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando esposte - in caso di mancata intesa - al rischio di un maggiore impatto della riduzione, vedrebbero diminuite le loro possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL inferiore, che potrebbero imporre, in sede di autocoordinamento, una ripartizione dei tagli a loro più favorevole.

La censura non è fondata.

Essa lamenta una conseguenza di mero fatto derivante dall'applicazione delle norme impugnate e, appunto perché tale, inidonea a configurare un contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost. (sentenza n. 8 del 2016).



5.3.3.- Secondo la Regione Veneto, ancora, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un'attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale.

Essi realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. Quest'ultima disposizione prevede, come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali, quello della capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale; mentre il PIL regionale sarebbe quantificato secondo indici diversi, che non si tradurrebbero - sempre ed automaticamente - in disponibilità di risorse per le Regioni.

L'applicazione del criterio del PIL regionale integrerebbe, così, una misura di perequazione implicita, in quanto consentirebbe allo Stato di incamerare risorse spettanti agli enti territoriali, con una generica assunzione in bilancio e senza destinazione di «risorse aggiuntive» in favore di «determinate Regioni», come invece richiesto dalla norma costituzionale.

La ricorrente richiama la sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, pur riconoscendo che essa riguardava un caso diverso, ossia una riduzione di trasferimenti statali alle Regioni, applicata in misura proporzionale alle spese sostenute per i consumi intermedi, considerate manifestazione di "ricchezza".

La questione non è fondata.

Nel caso scrutinato dalla sentenza n. 79 del 2014, infatti, l'effetto perequativo, implicito ma evidente, discendeva dal collegamento, espresso ed esclusivo, della riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con eventuale rideterminazione, evidentemente in diminuzione, dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio.

Nel caso deciso con la richiamata sentenza, dunque, veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l'ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali: a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste. L'effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più "ricche", con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall'art. 119 Cost.

Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo - peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi - per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.

Da questo punto di vista, inoltre, l'eventuale rideterminazione dei livelli di finanziamento - evidentemente degli ambiti individuati come oggetto delle riduzioni di spesa - appare conseguenza necessitata, oltre che del tutto ragionevole.

5.3.4.- La Regione Veneto lamenta, infine, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Anche tale questione non è fondata.

È ricorrente, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016).

In ogni caso, si deve ribadire che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza - sull'autonomia finanziaria delle Regioni - del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E si è già evidenziato come tale coinvolgimento è garantito dalle disposizioni censurate, che assicurano, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.



6.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il secondo ricorso dalla Regione Veneto (iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015) riguardano l'art. 42, comma 1, prima parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e si fondano, per i profili che hanno superato il preventivo vaglio di ammissibilità, sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost. - la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. - e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La disposizione in esame, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all'individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione.

Tale anticipazione, a giudizio della ricorrente, avrebbe reso il termine eccessivamente breve, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. La lesione di tale principio ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali, e si porrebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La questione non è fondata.

Va premesso, in fatto, che il termine così ridotto è decorso senza che l'intesa in sede di auto coordinamento tra le Regioni sia stata raggiunta. Lo Stato non si è, tuttavia, avvalso del potere, riconosciutogli dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di ricorrere ai criteri "sussidiari" e quindi di assegnare, ad ambiti di spesa specificamente individuati, gli importi del contributo alla finanza pubblica, previa attribuzione alle singole Regioni, tenendo anche conto del PIL regionale e della popolazione residente.

In data 26 febbraio 2015, a termini (originario e ridotto) ormai trascorsi, è stata raggiunta un'intesa, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, su un'ipotesi di accordo complessivo, per la distribuzione sia del contributo originario di 750 milioni annui, sia dell'ulteriore contributo di 3.452 milioni annui, introdotto, per gli anni dal 2015 al 2018, dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 (oggetto di autonomo ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello qui in esame).

Ora, in primo luogo, sta di fatto che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri "sussidiari", e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati. Ciò non esclude la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001).

La Regione Veneto, inoltre, non si è neppure conformata spontaneamente all'intervento legislativo (in quanto l'intesa non è stata raggiunta entro il 30 settembre 2014), ma ha semplicemente preso atto della scelta dello Stato di non esercitare il potere attribuitogli dalla legge.

Ciò posto, va evidenziato che il termine per la stipulazione dell'intesa pendeva sin dalla data di pubblicazione del d.l. n. 66 del 2014 (ossia dal 24 aprile 2014) e che la norma impugnata non lo ha affatto azzerato (come sarebbe accaduto se l'avesse fatto coincidere con la data di entrata in vigore della disposizione sopravvenuta), ma ridotto di trenta giorni, lasciando ancora un margine di diciassette giorni - ulteriori rispetto ai mesi già decorsi - per raggiungere un accordo.

Innestandosi, dunque, su un termine complessivamente adeguato, la riduzione introdotta dalla norma impugnata non si rivela affetta dal vizio prospettato. Non può considerarsi irragionevolmente breve il termine residuo dalla pur improvvisa riduzione, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014).

La ritenuta non lesività per le competenze regionali, nel caso di specie e nelle condizioni date, della riduzione del termine, non esime dall'avvertire che interventi statali, i quali modificano repentinamente l'equilibrio del rapporto tra auto coordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio.

Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che, come già illustrato in precedenza, «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 77 e 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 63 del 2014);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160065



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Legge finanziaria per gli anni 2016/2018 - Patto di stabilità interno - Determinazione del livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo euro compatibile, nelle more della definizione, ai sensi dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali.”) art. 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

contro Regione Autonoma Valle d'Aosta, (C. F. 80002270074) in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in P.zza Albert Deffeyes n.1, c.a.p. 11100 Aosta;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015 n. 19, intitolata “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali”, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta il 29 dicembre 2015, n. 52, per contrasto con gli articoli 81, terzo comma, 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma della Costituzione.

In forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 febbraio 2016.

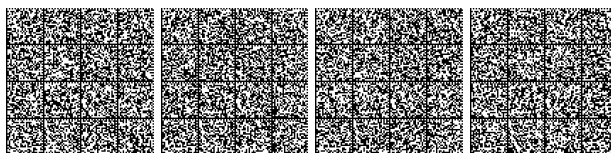
La Regione autonoma Valle d'Aosta ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione tra le quali l'art. 1 presenta profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

Illegittimità dell'art. 1 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015 n. 19 per contrasto con gli articoli 81, terzo comma, 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale in esame, intitolato “Patto di stabilità interno”, stabilisce il livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile per gli anni in questione, nelle more della definizione dell'Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno relativo agli anni 2016 e 2017, accordo previsto dall'art.1, comma 454 della legge n.228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

In particolare tale disposizione, al primo comma, determina nella misura di euro 632,242 milioni per il 2016 e di euro 616.242 milioni per il 2017 il livello della spesa regionale autorizzata prevedendo altresì che detti obiettivi siano calcolati al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti, ciò in deroga alla normativa nazionale.



Il secondo comma della disposizione in esame prevede che, in applicazione di quanto previsto al primo comma, la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti, nonché ad incrementare, con propria deliberazione, l'autorizzazione di spesa, nella misura prudenzialmente fissata al comma 1, al fine di adeguarla all'obiettivo eurocompatibile che sarà stabilito a seguito dell'accordo di cui all'art.1, collima 454 della legge n.228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

Tale disposizione eccede le competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e contrasta con le norme costituzionali sopra indicate in quanto, com'è noto, il Patto di Stabilità Interno nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht.

Il parametro principale da controllare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza è costituito dall'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e uno degli obiettivi primari delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali). A tal fine l'art.117 Cost. riserva ovviamente allo Stato la definizione dei principi che consentono di salvaguardare il suddetto obiettivo di convergenza in quanto le disposizioni in materia di patto di stabilità sono poste a garanzia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva e del perseguimento degli obiettivi nazionali così come condizionati dagli impegni comunitari,

Solo la legislazione statale può quindi svolgere la funzione programmatica che assicura il rispetto del patto di stabilità interno e nella fattispecie la disciplina regionale impugnata ha un effetto elusivo del regime sanzionatorio previsto a livello nazionale.

In particolare, le disposizioni in esame non solo definiscono unilateralmente l'obiettivo di spesa eurocompatibile ma per di più escludono dal patto di stabilità voci di spesa in deroga alla normativa nazionale ponendosi così in contrasto con la normativa statale di riferimento.

Il contrasto riguarda l'art. 1, comma 454 della legge n.228/2012 secondo il quale: "Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011" (...) "A tal fine, entro il 31 marzo di ogni anno, il Presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze".

Tale disposizione è peraltro in linea con quella in precedenza dettata dall'art. 32 della legge n. 183 del 2011 secondo il quale: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Balzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione". (...) "Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012."

Né può assumere rilevanza il fatto che nel secondo comma dell'art. 1 della legge regionale impugnata si preveda che con delibera della Giunta regionale si provvederà successivamente ad adeguare il limite di spesa (fissato al primo comma) all'obiettivo eurocompatibile che sarà stabilito a seguito dell'accordo di cui all'art. 1, comma 454 l.228/2012. E ciò per due ragioni: a) perché la fissazione unilaterale del limite, ancorché in via provvisoria, costituisce comunque un *vulnus* alla competenza legislativa statale in materia di patto di stabilità interno e finisce ovviamente per condizionare il raggiungimento dell'accordo di cui all'art. 1, comma 454 cit.; b) perché la norma regionale in questione autorizza la Giunta solo ad "incrementare" il limite di spesa fissato al comma 1 e non anche a diminuirlo, con la conseguenza che in caso di limite regionale superiore a quello che risulterà dal suddetto accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze non è prevista alcuna forma di adeguamento.



Le norme regionali impugnate sono quindi in contrasto con gli artt. 117, primo e terzo comma, 119 secondo comma e 120, secondo comma Cost. in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela dell'unità economica della Repubblica. Sussiste altresì il contrasto con l'ad, 81, terzo comma Cost. sotto il profilo della mancata copertura in termini di indebitamento netto, considerato che il legislatore statale, quando prevede esclusioni di spese per la salvaguardia del patto di stabilità interno provvede a rinvenire adeguati mezzi di copertura.

P.Q.M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso

Chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015 n. 19, intitolata "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Valle d'Aosta il 29 dicembre 2015, n. 52, per contrasto con gli articoli 81, terzo comma, 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma della Costituzione, nonché degli artt. 1, comma 454 della legge n. 228 del 2012 e 32 della legge n. 183 del 2011.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

- 1. Originale estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta del 26 febbraio 2016 e della relazione allegata al verbale;*
- 2. Copia della impugnata legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19.*

Roma, 27 febbraio 2016

L'Avvocato dello Stato: FRANCESCO SCLAFANI

16C00071

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Calabria relative alle conferenze di copianificazione e alle procedure di formazione e approvazione dei piani territoriali della Regione, delle Province e dei Comuni.

– Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40 ("Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)"), artt. 5, comma 1, lett. *b*), 12, comma 1, lett. *i*) e *k*), 13, comma 1, e 14, sostitutivi degli artt. 13, comma 7, 26, comma 10, e 27, e aggiuntivi degli artt. 26, comma 12-*bis*, 27-*ter* e 27-*quater* della legge regionale 16 aprile 2002, n. 19.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta *p.t.*, per la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale n. 40 del 31 dicembre 2015, pubblicata nel B.U.R. n. 96 del 31 dicembre 2015, avente ad oggetto "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio — legge urbanistica della Calabria)", giusta delibera del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2016.

La legge della regione Calabria 31 dicembre 2015 n. 40 reca incisive modifiche alla legge urbanistica regionale del 2002; fra quelle che concernono la tutela dell'ambiente e del paesaggio, presentano profili di incostituzionalità gli art 5, 12, 13 e 14, secondo quanto andiamo a dedurre in dettaglio.

1. L'articolo 5, comma 1, lettera *b*), sostituisce il comma 7 dell'art. 13 della legge regionale n. 19 del 2002, riguardante le conferenze di copianificazione per la formazione, l'aggiornamento e la variazione dei piani territoriali delle regioni, province, comuni.



La nuova disposizione prevede che: “La conferenza di pianificazione si conclude con l’acquisizione dei pareri preliminari e delle osservazioni formulati dagli enti e dai soggetti che per legge sono chiamati ad esprimere parere vincolante e, comunque, non oltre il termine di novanta giorni, decorso il quale gli stessi si intendono acquisiti, secondo quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L’amministrazione procedente assicura la pubblicità degli esiti della concertazione”.

La norma è illegittima:

a) nella parte in cui si applica ai piani territoriali della Regione e quindi anche al piano territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico, in quanto contrasta con gli articoli 135, 143 e 156 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e paesaggistici) che prevedono la necessaria partecipazione dello Stato, mediante l’elaborazione congiunta della pianificazione paesaggistica relativa alle aree e agli immobili sottoposti ai vincolo paesaggistico, e pertanto viola l’articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;

b) nella parte in cui omette di prevedere, in sede di formazione, variazione e aggiornamento di tutti i piani territoriali, un raccordo con la pianificazione paesaggistica congiunta, assicurando il ruolo decisionale autonomo proprio del Ministero competente; la mancata (o non adeguata) partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, contrasta con l’articolo 145 d.lgs. n. 42/2004 e, quindi, con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio.

A conferma della fondatezza della censura, possiamo richiamare la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, quale espressa — da ultimo — con la sentenza 17/4/2015, n. 64: “Costituisce, infatti, affermazione costante — su cui si fonda il principio della gerarchia degli, strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall’evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 197 del 2014, n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) — quella secondo cui l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, viene a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008) impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011)”.

In forza di tale statuizione è stata, poi, dichiarata incostituzionale una legge della Regione Abruzzo che conteneva disposizioni di pianificazione paesaggistica regionale del tipo di quella della Regione Calabria in esame.

Il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali costituisce uno dei cardini della legislazione nella materia e nella delimitazione delle competenze fra lo Stato e le Regioni; in tal senso si vedano, fra le tante, Corte Cost. 18/ 7/ 2013, n. 211, già richiamata nella senta 64/ 2015, che — a beneficio del legislatore regionale — è opportuno riportare nei suoi punti essenziali: “E’ costituzionalmente illegittimo — per contrasto con l’ art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e con gli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del D.Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) —l’ art. 2 della legge della Regione Abruzzo 28 agosto 2012, n. 46, in quanto stabilisce un *iter* procedimentale di coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione che si rivela non conforme ai principi stabiliti dal legislatore statale. La censurata normativa disciplina due distinte ipotesi nelle quali le previsioni proposte negli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali, rispettivamente, si limitano ad un mero recepimento del Piano Regionale Paesistico (PRP) ovvero si configurano come variante al predetto Piano. In entrambe le ipotesi è palesemente esclusa ogni forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, in evidente contrasto con la normativa statale interposta (art. 145, comma 5, del Codice) la quale, in linea con le prerogative riservate allo Stato dalla disposizione costituzionale evocata a parametro, specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al relativo procedimento. La circostanza che non risulti ancora adottato un PRP adeguato alle disposizioni del Codice finisce per rendere ancor più acuta la vulnerazione delle prerogative statali, considerato che, in relazione a quelle che saranno le concrete previsioni dello stesso piano, dovranno poi essere verosimilmente ridisciplinate, dalla legge regionale, le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione.” (in termini, Corte Cost. 22/7/2011, n. 235, *ecc*).

2.1 L’articolo 12, comma 1, lettera k), inserisce all’art. 26 della legge regionale n. 19 del 2002 il comma 12 bis, secondo il quale “L’eventuale accertato contrasto del PTCP alla legge o al QTR a valenza paesaggistica è disciplinato nelle forme e con le modalità previste dall’articolo 73”.



L'articolo 13, comma 1, della legge regionale oggetto di censura sostituisce l'art. 27 della legge reg. n. 19 del 2002, prevedendo che "L'eventuale accertato contrasto del PSC alla legge o agli strumenti di pianificazione sovraordinata vigente è disciplinato nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 73".

Tali disposizioni, nella parte in cui rinviano "alle modalità previste dall'art. 73", non prevedono il coinvolgimento dei competenti organi ministeriali nell'esame della conformità degli strumenti attuativi alle disposizioni del QTR con valenza di piano paesaggistico.

Analogamente, l'articolo 14, che introduce gli articoli 27-ter e 27-quater nella legge n. 19 del 2002, detta disposizioni al fine di semplificare la pianificazione territoriale, omettendo di considerare la necessità della partecipazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo alla procedura di adeguamento degli strumenti paesaggistici alla pianificazione paesaggistica regionale.

Le tre disposizioni censurate contrastano tutte, singolarmente e nella loro coordinata lettura, con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004, che è espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di paesaggio, e pertanto violano l'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

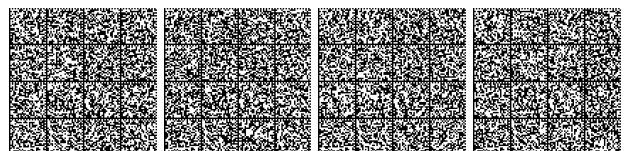
2.2 I principi richiamati nel precedente paragrafo intervengono a sostegno anche della rilevata incostituzionalità delle disposizioni da ultimo menzionate; segnatamente, i principi della gerarchia delle fonti nella materia e della necessaria partecipazione (in funzione principale e non eventuale o non solo sussidiaria) degli organi statali nella formazione dei piani e degli strumenti operativi nella materia, quali affermati dalle sentenze sopra richiamate, in particolare dalle sent. 64/2015 e 211/2013.

Alle dette pronunzie può aggiungersi, in termini puntuali, Corte Cost. 11/7/2014, n. 197: "È incostituzionale l'art. 34 1. reg. Piemonte 25 marzo 2013 n. 3, che sostituisce l'art. 17, 2° comma, 1. reg. Piemonte 5 dicembre 1977 n. 56, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale."; nonché altre sentenze (peraltro, richiamate nelle sentenze da ultimo citate ma che riteniamo utili, a fini di completezza della difesa, riportare nei loro tratti rilevanti): Corte Cost. 29/10/2009, n. 272 ["È costituzionalmente illegittimo l'art. 8, comma 2, lettera b), della L.R. 23 ottobre 2007, n. 34, della Regione Liguria, laddove prevede che spetti al Piano del parco l'individuazione degli "interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995", nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato.

È infatti inibito alle Regioni introdurre disposizioni che violino il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del D.Lgs. n. 42 del 2004, oltre che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di "conservazione ambientale e paesaggistica" o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale, poiché la tutela apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza." (in termini, Corte Cost. 30/5/2008, n. 180, ecc.)) e Corte Cost. 5/5/2006, n. 182 ["È costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 3, della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, Regione Toscana, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale del Comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Infatti, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, non consente che le decisioni operative concernenti il paesaggio siano trasferite alla dimensione pianificatoria comunale poiché ciò si porrebbe in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali." (v. anche Corte Cost. 23/12/2008, n. 437)].

3. Gli articoli 12, comma 1, lettera i), e 13, comma 1, sono censurabili di incostituzionalità anche sotto un altro profilo.

L'articolo 26 della l.r. n. 19/2002, modificato dall'art. 12 della l.r. n. 40/2015, disciplina la formazione ed approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale, prevedendo che lo stesso sia sottoposto alla valutazione ambientale strategica da parte del Settore Urbanistica del Dipartimento Ambiente e Territorio della Regione. Nel caso di parere favorevole, la Provincia «predispone il PTC, completo di tutti gli elaborati prescritti, che è definitivamente approvato dal consiglio provinciale» (comma 9). Nel caso contrario, ai sensi del comma 10 dell'articolo 26 della legge regionale 19/2002, come sostituito dall'articolo 12, comma 1, lett. i) della legge regionale 40/2015, si prevede che «ove si riscontri grave ed immotivata incoerenza derivante dal mancato recepimento delle osservazioni e prescrizioni emanate in sede di Conferenza di pianificazione sul Documento Preliminare e sullo svolgimento delle consultazioni ai sensi



del D.Lgs. n. 152/2006 e dell' articolo 24 del Reg. reg. n. 3/2008, il Settore Urbanistica del Dipartimento Ambiente e Territorio ne dà comunicazione alla Provincia affinché, entro i successivi trenta giorni, la stessa possa ristabilire gli elementi di coerenza necessari e trasmettere il piano così adeguato, al fine dell'acquisizione del parere definitivo entro il successivo termine perentorio di trenta giorni, decorso il quale detto parere si intende acquisito, ai sensi della legge n. 241/1990».

Il successivo articolo 13, comma 1, della legge regionale 40/2015 sostituisce l'articolo 27 della legge regionale n. 19/2002. Tale norma, ai fini della formazione e approvazione del piano strutturale comunale, prevede al comma 11 che «ove si riscontri grave ed immotivata incoerenza con gli strumenti sovraordinati, derivante dal mancato recepimento delle osservazioni e prescrizioni emanate in sede di conferenza di pianificazione sul Documento preliminare e sullo svolgimento delle consultazioni ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006, e del Reg. reg. n. 3/2008, il Settore Urbanistica del Dipartimento Ambiente e Territorio, la Provincia e la Città metropolitana ne danno comunicazione affinché il Comune, entro i successivi trenta giorni, possa ristabilire gli elementi di coerenza necessari e trasmettere il piano, così adeguato, al fine dell'acquisizione del parere definitivo entro il successivo termine perentorio di trenta giorni, decorso il quale si intendono acquisiti, ai sensi della legge n. 241/1990».

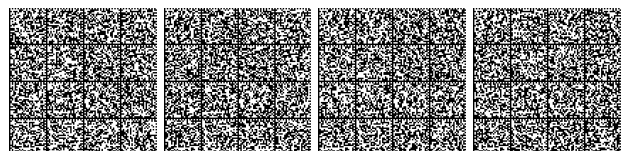
La valutazione ambientale strategica è un procedimento amministrativo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nell'ambito della elaborazione e adozione di strumenti di pianificazione e programmazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente, con lo scopo di assicurare un «elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (articolo 1 della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente)

La Direttiva 2001/42/CE, all'articolo 8 dispone che «in fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell' articolo 7». L'articolo 9 prevede che «gli Stati membri assicurano che, quando viene adottato un piano o un programma, le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3, il pubblico e tutti gli Stati membri consultati ai sensi dell'articolo 7 ne siano informati e che venga messo a loro disposizione: a) il piano o il programma adottato; b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto» ai sensi dell'articolo 8, del rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, dei pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 e dei risultati delle consultazioni avviate ai sensi dell'articolo 7, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate, e c) le misure adottate in merito al monitoraggio ai sensi dell'articolo 10.». In particolare, nella dichiarazione di sintesi sono illustrate le modalità in base alle quali le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano programma, mentre nel rapporto ambientale sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma (documenti imprescindibili di natura tecnica).

Il diritto europeo, dunque, impone agli Stati membri di prevedere che le risultanze della VAS siano acquisite in forma espressa, dovendo assicurare alle autorità interessate agli effetti sull'ambiente dei piani e dei programmi, tutta la documentazione prevista dall'articolo 9 della direttiva.

In tale ottica le disposizioni comunitarie sono state interpretate ed attuate, oltre che dal Legislatore nazionale con il d.legs. 42/2004, anche dalla giurisprudenza; si vedano, fra le più significative, Cons. Stato, sez. IV, 21/8/2013, n. 4200: «La c.d. valutazione ambientale strategica (vas) è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale; si tratta, quindi, di una procedura finalizzata precipuamente a mettere in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivanti dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio, introdotta dalla direttiva comunitaria 2001/42/Ce, che prevede appunto la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente.»; Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 27/9/2012, n. 811: «La valutazione ambientale strategica (Vas) delle opere pubbliche, prevista dalla direttiva Ce 27 giugno 2001 n. 42, è volta a garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, tanto al fine di anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata, come avviene per la Via, sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa.»

Sull'importanza della VAS si veda anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE [v. sent. 22/9/2011, n. 295/10: «La valutazione ambientale effettuata a norma della dir. 85/337/Cee (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) non dispensa dall'obbligo di procedere alla valutazione ambientale strategica prevista dalla dir. 2001/42 concernente la valutazione degli effetti di taluni piani e programmi sull'am-



biente.”] e la dottrina in materia [S. Amorosino, La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17bis L. n. 241/1990, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 12, 1246: “Tra tutti i piani la cui realizzazione determina effetti sui sistemi ambientali quelli territoriali ed urbanistici sono i più “pesanti” per la molteplicità delle loro previsioni di trasformazione del territorio e la vastità degli ambiti spaziali interessati. Per “governare” la complessità dei rapporti tra VAS e pianificazioni urbanistiche è indispensabile, fin dall’inizio, l’intersezione tra il procedimento di elaborazione del piano e quello di valutazione dei possibili effetti sull’ambiente: ad ogni fase di elaborazione del piano, preliminare e definitiva, deve corrispondere, “a corrente alternata”, una speculare valutazione strategica.”].

A livello nazionale, si deve rilevare che l’articolo 17-bis, comma 4, della legge 241/1990 prevede che il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche non si applica nei casi in cui “disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedano l’adozione di provvedimenti espressi”; e l’art. 20, comma 4, stessa legge sancisce che: “4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l’immigrazione, l’asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l’adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell’amministrazione come rigetto dell’istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.”

La procedura di valutazione ambientale strategica, che è preliminare all’adozione di un piano, richiede che l’autorità competente — chiamata a compiere l’attività di valutazione ambientale — offra idonee garanzie di competenza tecnica e di specializzazione in materia ambientale che, ai sensi delle norme europee e nazionali sopra richiamate, devono essere rilasciate con un apposito parere espresso.

Peraltro, l’istituto del silenzio-assenso in materie sensibili (qual è indubbiamente quella paesaggistica e ambientale) è avversato e, comunque, ridimensionato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia; si vedano, in proposito, CG 28 febbraio 1991, in C-360/87 Commissione c/ Repubblica italiana; CG 28 febbraio 1991, in C-131/88, Commissione c/ Germania; CG 19 settembre 2000, in C-287/98, Linster; CG 19 giugno 2001, in C-200/00 Commissione c/ Regno del Belgio; CG 10 giugno 2004 in C-87/02; con quest’ultima sentenza, la Corte (pur non censurando direttamente un’ipotesi di silenzio-assenso in materia ambientale) ha espresso il principio secondo cui “una decisione con la quale l’autorità competente consideri che le caratteristiche di un progetto non richiedano che esso sia sottoposto ad una valutazione dell’impatto ambientale deve contenere o essere accompagnata da tutti gli elementi che consentano di controllare che essa è fondata su una previa verifica adeguata, effettuata secondo i requisiti posti dalla direttiva 85/37”.

Anche la Corte Costituzionale si è espressa più volte sull’incompatibilità tra silenzio-assenso e tutela degli interessi sensibili.

Significative sono le sentenze 1/ 7/1992, n. 307, e 27/ 4/1993, n. 194, che hanno dichiarato incostituzionali leggi regionali ove era previsto che lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi potesse essere effettuato senza autorizzazione specifica al verificarsi di alcune condizioni e in forza del meccanismo del silenzio-assenso; si legge in quelle pronunzie che è da escludere “la possibilità di un’autorizzazione implicita o tacita e il ricorso all’istituto del silenzio-assenso proprio perché si impone la tutela della salute e dell’ambiente, che sono beni costituzionalmente garantiti e protetti (artt. 32 e 9 della Costituzione)” (v. anche Corte cost. 12/2/1996, n. 26; 27/4/1993, n. 194; 13/11/1992 n. 437; 9-10/3/1988, n. 302).

Richiamiamo, ancora, la sentenza 9/7/2014, n. 209, ove la Corte ha censurato una legge della regione Campania di disciplina degli scarichi in fognatura, che prevedeva un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione, scaduto il quale l’autorizzazione si intendeva provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca, dichiarando l’illegittimità della norma per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., non solo perché determinava livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale ma, anche, per violazione dell’art. 20, comma 4, L. n. 241/1990, “che esclude l’applicabilità del “silenzio-assenso” alla materia ambientale”.

Importante è, infine, la sentenza 10/10/1992, n. 393, che ha dichiarato incostituzionale l’art. 16, L. 17 febbraio 1992, n. 179, nella parte in cui prevedeva la formazione per silenzio-assenso del programma integrato di intervento, osservando che la semplificazione non può incidere sul contenuto essenziale dell’attività amministrativa e che il silenzio-assenso non è estendibile a piacere, a fronte dell’esigenza che l’amministrazione eserciti effettivamente il potere discrezionale affidatole dalla legge.

Pertanto, le disposizioni regionali indicate, nell’introdurre l’istituto del silenzio assenso in materia di valutazione ambientale strategica, violano l’articolo 117, primo comma e secondo comma, lett. s), Cost., per contrasto con la Direttiva 2001/42/CE e con gli art. 17-bis, comma 4, e 20, comma 4, della legge 241/1990.



P.Q.M.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 26/02/2016,

Si chiede che la Corte Costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, 12, 13 e 14 (nelle parti e nei termini sopra esposti) della legge della Regione Calabria n. 40 del 31 dicembre 2015, pubblicata nel B.U.R. n. 96 del 31 dicembre 2015, per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, anche per contrasto con gli articoli 135, 143 e 156 del d.lgs. n. 42/2004, e per violazione dell'articolo 117, primo comma e secondo comma, lett. s), della Costituzione, per contrasto con la Direttiva 2001/42/CE e con gli art 17-bis, comma 4, e 20, comma 4, della legge 241/1990.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, 27 febbraio 2016

L'Avvocato dello Stato: GIUSEPPE ALBENZIO

16C00072

N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 15 febbraio 2016
(della Regione Emilia-Romagna)*

Ambiente - Discariche abusive - Diffida del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, rivolta al Comune di San Giovanni in Persiceto (BO) e alla Regione Emilia-Romagna - relativamente alla discarica abusiva ubicata nel suddetto Comune, oggetto della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014, in ordine all'applicazione delle direttive 75/442/CEE e 91/689/CEE - di rilasciare, entro 30 giorni, il provvedimento di conclusione del procedimento di bonifica del sito, ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Avvertenza che, in caso di mancato adempimento, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

– Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015.

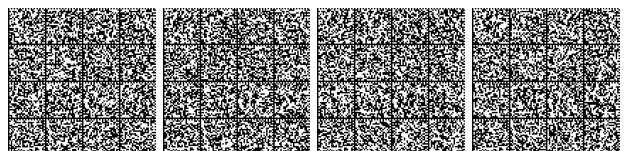
Ricorso della Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale progr. n. 59 del 25 gennaio 2016 (doc. 1), rappresentata e difesa per mandato speciale a margine dal Prof. Avv. Franco Mastragostino (C.F. MST FNC 47E07 A059Q; pec: francomastragostino@ordineavvocatibopec.it) e dal Prof. Avv. Adriano Giuffrè (pec: adriano giuffre@ordineavvocatiroma.org, C.F. GFF DRN 38R28 F912D), ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultimo in Roma, Via dei Gracchi, n. 39;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica;

Per l'annullamento:

della diffida del Presidente Consiglio dei ministri 26 novembre 2015, emanata ai sensi dell'art. 8, comma 1 della legge n. 131/2003 e dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 - Discariche abusive - trasmessa con nota del Segretariato generale - Dipartimento coordinamento amm.vo DICA 0030627 P- 4.8.3.7 del 27 novembre e pervenuta alla Regione Emilia Romagna in data 30 novembre 2015 come da timbro di protocollo apposto al margine sinistro dell'atto (doc. 2);

del mancato riscontro, a valere quale implicito rigetto da parte del PCM all'istanza del Presidente della Giunta della Regione Emilia Romagna PG. 2015/0888444 del 24 dicembre 2015 (doc 3), con cui si invitava la Presidenza del Consiglio dei Ministri a ritirare la diffida e ad identificare correttamente e legittimamente la Amministrazione tenuta all'adempimento, nonché ad avviare procedure di leale collaborazione per individuare le modalità di adempimento alle istanze della Commissione europea (con particolare riferimento, nel caso di specie, al Sito Razzaboni), per violazione dell'art. 250 del d.lgs. n. 152/2006 che, in attuazione dell'art. 117, 2° comma Cost., ripartisce le funzioni amministrative in materia di adempimenti concernenti la bonifica dei siti inquinati, per erronea qualificazione dei presupposti di fatto e di diritto nel ravvisare la responsabilità della Regione; per violazione, altresì, dell'art. 120, 2° comma Cost., come attuato dall'art. 8, 1° comma, della legge n. 131/2003, che fissa il principio di leale collaborazione come regola per l'esercizio del potere sostitutivo, nonché dell'art. 117, 5° comma Cost., come attuato dall'art. 41 della legge n. 234/2012.



Premesso in fatto

Per meglio comprendere il contesto e i presupposti che hanno condotto agli atti qui impugnati dalla Regione Emilia Romagna, è necessario ripercorrere gli antecedenti.

1. Nel settembre 2001 il Corpo Forestale dello Stato, nel corso di un sopralluogo presso un'area ubicata nel Comune di San Giovanni in Persiceto di proprietà della Società "L. Razzaboni S.r.l.", autorizzata in procedura semplificata al recupero di rifiuti inerti, ha rinvenuto dei fanghi industriali classificabili come rifiuti speciali pericolosi, gestiti in assenza di specifica autorizzazione e ha, quindi, provveduto al sequestro dell'area. A seguito di tale rinvenimento si sono susseguite numerose azioni da parte del Comune, anche impositive, supportate dagli organi di vigilanza (Arpa, Noe e Corpo Forestale dello Stato), affinché la Società responsabile dei fatti e proprietaria dell'area effettuasse la messa in sicurezza del sito. I comportamenti dilatori e oppositivi della Società hanno causato un grande dispendio di tempo e risorse delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte per la messa in sicurezza del sito.

Nel 2003 il sito Razzaboni veniva inserito, tra gli altri, nell'ambito della procedura di infrazione 2003/2077 avviata dalla Commissione europea a carico dello Stato italiano.

A fronte del permanere dell'inadempienza da parte del proprietario responsabile, nel 2004 il Comune avviava le procedure per intervenire in via sostitutiva ed effettuare gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza del sito. Sempre nel 2004 il Comune, in accordo con Arpa, Provincia e Asl, avviava un programma di monitoraggi ambientali, tuttora in corso, consistenti in campionamenti periodici delle acque sotterranee da piezometri esterni all'area, nonché da pozzi appartenenti a privati posti nelle aree limitrofe. La natura privata dell'area ha costretto il Comune, nelle varie fasi di intervento, a richiedere più volte all'Autorità giudiziaria l'autorizzazione per accedere all'area, oltre a dovere resistere, sempre in via giudiziaria, alle varie opposizioni interposte da parte del proprietario.

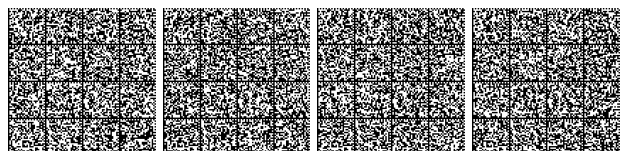
Nel 2005 sono state, quindi, attivate le procedure amministrative volte all'approvazione e al finanziamento del progetto di messa in sicurezza d'emergenza del sito che, in breve, ha previsto l'accorpamento dei rifiuti in unico cumulo, la copertura del cumulo e dell'area scoperta circostante con geo-membrana impermeabile, opportunamente ancorata, così da garantire l'allontanamento delle acque meteoriche. I lavori di messa in sicurezza d'emergenza si sono poi conclusi nel novembre 2007 con relativo sopralluogo di collaudo che è stato successivamente formalizzato il 20 febbraio 2008 (All. 1).

I monitoraggi sono stati effettuati da laboratori privati certificati, su incarico pubblico, nonché da Pubbliche Autorità dello Stato italiano (ARPA e ASL) deputate per legge alla effettuazione di tali tipologie di controllo. Delle suddette attività di collaudo dei lavori, dei monitoraggi ambientali effettuati, nonché della condizione di sicurezza ambientale in cui versa il sito a seguito della messa in sicurezza d'emergenza è stata, nel tempo, informata la Commissione, per il tramite del Ministero, con varie note di cui si allegano le più significative (cfr. All. 4 - selezione di note inviate al Ministero dell'ambiente dalla Regione Emilia-Romagna).

Nel frattempo, però, la Repubblica italiana veniva condannata dalla Corte di Giustizia dell'U.E., con sentenza C-135/05 del 26 aprile 2007, per non aver provveduto ad adottare i provvedimenti necessari, relativi a 4.866 discariche site nelle Regioni ordinarie (tra cui quella di Razzaboni), venendo meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 91/689 e dell'art. 14, lett. a) - c), della direttiva 1999/31.

2. Nel corso del 2010, il Comune ha poi attivato — di concerto con le altre Amministrazioni territoriali interessate — un percorso finalizzato alla riqualificazione dell'area a parco fotovoltaico per la sua successiva fruibilità da parte del pubblico. Durante le indagini preliminari alla realizzazione di tale progetto sono stati rinvenuti, in area limitrofa e diversa da quella interessata dal primo rinvenimento del 2001 (e, quindi, estranea alla procedura di infrazione 2003/2077), ulteriori rifiuti, una prima volta nel 2010 e, successivamente, nel 2012. Delle attività relative ai rifiuti rinvenuti successivamente al 2001 è stata periodicamente tenuta informata la Commissione per il tramite del Ministero (anche se, evidentemente, si tratta di attività non ricomprese nella procedura d'infrazione).

Nel 2012, la Regione Emilia Romagna ha assegnato un finanziamento di euro 3.604.902 per la realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza dell'area interessata dai rinvenimenti del 2010 e del 2012, subordinando la effettiva concessione del finanziamento all'acquisizione, da parte del Comune, dell'area stessa (cfr. All. 5 - deliberazione Giunta regionale n. 1512/2012). Nel 2014 il Comune ha effettuato l'immissione in possesso dell'area e la Regione ha concesso il suddetto finanziamento (cfr. All. 5 bis - deliberazione di Giunta regionale n. 1027/2014). La consegna dei lavori è stata effettuata nel maggio 2015 e l'ultimazione è prevista per la fine del gennaio 2016.



3. Con la sentenza della Corte di Giustizia C-196/13 del 2 dicembre 2014, la Repubblica italiana è stata condannata ad una sanzione finanziaria, a causa di 196 discariche non ancora bonificate, di cui 13 (tra le quali quella di Razzaboni) contenenti rifiuti pericolosi. In base a quanto risulta affermato nella stessa sentenza e come è stato chiarito nell'atto di notifica dell'ingiunzione di pagamento della sanzione da parte della Commissione, per ritenere tale sito regolarizzato occorre soddisfare i seguenti requisiti, sinteticamente descritti:

- a) assicurare che nei siti non siano più depositati rifiuti;
- b) catalogare e identificare i rifiuti pericolosi;
- c) attuare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti presenti nei siti non mettano in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente.

La scelta dei mezzi per raggiungere questi risultati è rimessa alle Autorità italiane: in base alla situazione fattuale in cui versa il sito e a quanto stabilito dalla normativa, esse possono optare, a seconda dei casi, per una "messa in sicurezza" (che può consistere in misure di contenimento c.d. "messa in sicurezza d'emergenza - MISE" ovvero in interventi di isolamento definitivo delle fonti inquinanti c.d. "messa in sicurezza permanente"); per la bonifica, ovvero per il ripristino.

Con riferimento al sito Razzaboni, il rispetto dei requisiti sub a) e sub b) è pacifico, mentre risulta ancora controverso il rispetto del requisito sub c). In proposito, la Commissione sostiene che gli interventi previsti sarebbero stati suddivisi in tre parti; un primo stralcio, avente ad oggetto la "messa in sicurezza d'emergenza" (MISE) dei rifiuti rinvenuti nel 2001; un secondo stralcio, avente ad oggetto la messa in sicurezza dell'ulteriore quantitativo di rifiuti rinvenuti nel 2010, e un terzo stralcio, avente ad oggetto ulteriori attività di decontaminazione del sito interessato dai rifiuti rinvenuti nel 2001, per i quali si sostiene che le Autorità italiane avrebbero affermato la necessità di ulteriori attività di decontaminazione. Si conclude quindi che, fino a quando le Autorità italiane non avranno fornito la prova che tutti i suddetti lavori di messa in sicurezza e decontaminazione siano stati terminati non si potrà ritenere che il sito sia stato regolarizzato.

3.1. In proposito, occorre, innanzitutto, chiarire che il sito interessato dalla procedura di infrazione è solo quello in cui sono stati rinvenuti i rifiuti nell'anno 2001 e, conseguentemente, occorre circoscrivere l'analisi degli interventi previsti per l'adempimento della sentenza a quelli che riguardano l'area del relativo rinvenimento. Ne consegue che la procedura d'infrazione non può essere estesa ai rifiuti rinvenuti nel 2010: su ciò la Corte di Giustizia è stata chiara (punto 34 della motivazione della sopra cit. sent. C-196/13 del 2 dicembre 2014,) ribadendo che "è costante in giurisprudenza che, essendo la Commissione tenuta a precisare, nel parere motivato emesso in applicazione dell'articolo 228, paragrafi 2, CE, i punti sui quali lo Stato membro interessato non si è conformato alla sentenza della Corte che dichiara l'inadempimento, l'oggetto della controversia non può essere esteso ad obblighi non previsti nel parere motivato, salvo incorrere nella violazione delle firme sostanziali che garantiscono la regolarità del procedimento (v. sentenza Commissione/Portogallo, C-457/07, EU/C/2009/531, punto 60)".

Quello che, però, alla Regione Emilia Romagna non è dato di sapere è se la difesa della Repubblica italiana sia stata sufficientemente chiara e puntuale nel circoscrivere i fatti specifici relativi alla discarica di Razzaboni.

Il dubbio è più che legittimo, ove si abbia riguardo a quanto precisato dalla Corte (al punto 35) laddove spiega che "come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle conclusioni si deve constatare che la Repubblica italiana non motiva in quale misura gli obblighi oggetto del parere motivato emesso nel contesto della presente causa siano stati modificati dalla suddetta nota": ed è per questa ragione che la Corte respinge l'eccezione d'irricevibilità della nota (la nota è quella del 14 giugno 2011 della Commissione che, secondo la difesa della Repubblica italiana, avrebbe ampliato l'oggetto della controversia rispetto al parere motivato - *ndr*). In effetti, nella conclusione dell'Avvocato Generale si legge (punto 35) che l'integrazione "sarebbe... stata necessaria solo nel caso in cui la Commissione avesse ampliato il procedimento rispetto al parere motivato... mentre un siffatto ampliamento non risulta".

3.2. Con riferimento, invece, alla messa in sicurezza dei rifiuti rinvenuti nel 2001, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, si ritiene che il sito sia stato regolarizzato. Ed infatti, come già accennato in precedenza, la procedura per l'avvio dei lavori di messa in sicurezza d'emergenza è stata attivata nel 2005 e i lavori si sono effettivamente conclusi nel novembre 2007, con relativo sopralluogo di collaudo, successivamente formalizzato il 20 febbraio 2008 (*cf.* All. I già citato). L'efficacia e la tenuta degli interventi di contenimento attuati con la messa in sicurezza d'emergenza è stata, poi, nel tempo accertata attraverso monitoraggi periodici, che hanno evidenziato che non sussiste un pericolo concreto e significativo di peggioramento della qualità delle matrici ambientali circostanti l'area e che i rifiuti presenti nel sito non mettono, quindi, in pericolo la salute dell'uomo e dell'ambiente.

Precisamente, i monitoraggi ambientali effettuati hanno mostrato che i valori di concentrazione degli inquinanti non si discostano in modo significativo dai limiti tabellari di legge. In proposito, si evidenzia che per Ferro, Manganese e Solfati si riscontrano nell'area interessata superamenti dei limiti di normativa interpretabili quali scostamenti dovuti a



fattori naturali, fenomeno noto e ben documentato in base al quale i parametri citati, non possono essere utilizzati come marcatori spia di inquinamento (*cf.* All. 3 - risultati delle analisi condotte sui campioni prelevati da piezometri e pozzi esterni all'area nel corso del 2015).

La suddetta interpretazione è stata, inoltre, di recente avallata anche da uno studio condotto dalla AUSL di Bologna e da ARPA. Lo studio evidenzia, altresì, che le analisi eseguite dal 2005 al 2014 presso 4 pozzi domestici localizzati tra 250 e 500 m nell'intorno del sito Razzaboni non hanno mostrato, per i 40 parametri ricercati, valori anomali rispetto al limite di riferimento normativo, fatte salve alcune evidenze riferibili alla presenza di Ferro e Manganese. Le competenti Autorità nazionali hanno, quindi, posto in essere attraverso "la messa in sicurezza di emergenza" le idonee misure di contenimento per impedire che i rifiuti presenti nel sito possano mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente. Di tali interventi è stata regolarmente informata la Commissione, per il tramite del Ministero (*cf.* All. 4 - selezione di note inviate al Ministero dell'ambiente dalla Regione Emilia-Romagna).

Non corrisponde, quindi, al vero quanto affermato dalla Commissione nella nota di ingiunzione circa il mancato invio, da parte della Regione, dei documenti che provverebbero che la messa in sicurezza di emergenza iniziata nel 2007 sarebbe stata ultimata nel 2008 (e nel 2009 con riferimento all'intervento di sostituzione del telo - All. 2). In proposito, è inoltre il caso di precisare che, in base alle regole del contraddittorio in sede procedimentale, in ipotesi di mancato recapito di un documento che certifica uno dei fatti fondamentali affermati da una delle parti, prima di procedere alla decisione in ordine a quel determinato fatto, occorre chiedere senz'altro una integrazione documentale. Ma la mancanza o l'insufficienza della documentazione relativa al sito di Razzaboni non può in alcun modo essere addebitata alla Regione Emilia Romagna, che si è sempre fatta carico di inviare informazioni e documentazione relativa alla situazione e ai fatti sopra citati (*cf.*, da ultimo, la nota RER D.G. Ambiente, Inviata al Min. ambiente D.G. per i rifiuti e l'inquinamento, PG2015/0725915 in data 5 ottobre 2015 - All. 6).

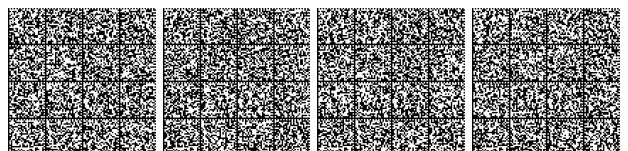
4. In tale contesto, del tutto inaspettatamente, in data 30 novembre 2015 è pervenuta alla Regione Emilia Romagna, oltre che al Comune di San Giovanni in Persiceto, la "diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 2015, emanata ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, e dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234" - Discariche abusive, trasmessa con nota del Dipartimento per il Coord. Amm.vo presso il Segretariato Generale della P.C.M., con la quale, relativamente alla "discarica abusiva ubicata nel Comune di San Giovanni in Persiceto, il località V. Samoggia n. 26 (sito Razzaboni), oggetto della sentenza di condanna della Corte di Giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13, in ordine alla applicazione delle Direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE", si impone "di rilasciare entro 30 giorni dal ricevimento del presente atto il provvedimento di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152".

La diffida risulta rivolta sia al Comune di San Giovanni in Persiceto, in persona del Sindaco *pro tempore*, sia alla Regione Emilia Romagna, in persona del suo Presidente, con l'avvertimento che: "in caso di mancato adempimento, da parte di codesti Enti, entro il termine assegnato, il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari di cui all'art. 8 della citata legge 5 giugno 2003 n. 131". Cioè, viene prefigurato, del tutto sorprendentemente (non sussistono i presupposti), l'uso del potere sostitutivo dello Stato.

In nome e nel rispetto del principio di leale collaborazione, il Presidente della Giunta regionale si è, quindi, determinato ad inoltrare una specifica istanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e ciò in data 24 dicembre 2015, con la quale, sul presupposto che la Regione Emilia Romagna "non è Amministrazione procedente tenuta all'adempimento, ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152/2006" (come si è dato conto e come si dirà più diffusamente in prosieguo invitava, da un lato, ad identificare correttamente e legittimamente la Amministrazione tenuta all'adempimento, dall'altro, ad avviare procedure di leale collaborazione per individuare le modalità di adempimento alle istanze della Commissione europea.

A tale istanza, che risponde ad una esigenza di confronto del tutto consona con il principio di leale collaborazione, in un ambito materiale — misure di tutela ambientale e in esecuzione di obblighi derivanti da pronunciamenti della Corte di Giustizia europea — dove, peraltro, vige la competenza esclusiva dello Stato, non è stato dato riscontro alcuno.

Anche il silenzio in tal senso serbato, unitamente all'atto di diffida, è suscettibile, dunque, di rilevare, da un lato, come violazione del principio/dovere di leale collaborazione, a cui debbono essere improntati, in sede di esercizio del potere sostitutivo, i rapporti fra gli Enti e gli Organi costituzionali; dall'altro, quale comportamento/provvedimento implicito di rigetto, e pertanto suscettibile di annullamento anch'esso, per i seguenti motivi di



DIRITTO

1. Violazione dell'art. 120, 2° comma Cost., come attuato dall'art. 8, 1° comma legge n. 131/2003, e dell'art. 117, 5° comma Cost., come attuato dall'art. 41 della legge n. 234/2012, per carenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo. Falso ed erroneo supposto di fatto e di diritto nella individuazione della Regione quale Amministrazione responsabile della bonifica e, di conseguenza, dell'inadempimento eccetto a livello comunitario e, pertanto, violazione dell'art. 250 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 41 della legge n. 234/2012. Violazione dell'art. 117, 2° comma, lettera s), Cost., quanto alla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in materia di "ambiente".

Va, innanzitutto, evidenziato che la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati rientra sicuramente a pieno titolo nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, 2° comma, lett. s), Cost. (sent. nn. 96 e 312/2003, 161 e 62/2005, per citarne alcune).

Ora, la Commissione europea ha fatto rilevare, sia nella lettera di contestazione, che nel ricorso alla Corte di Giustizia, che "sarebbe di importanza fondamentale che la Repubblica italiana disponesse di una legislazione adeguata a una corretta gestione dei rifiuti. A tal riguardo, le stesse autorità italiane avrebbero osservato che una modifica legislativa avrebbe consentito di dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU/C/2007/250)" (C-196/13, punto 29, ma vedi anche il punto 36).

Anche l'Avvocato Generale ha sottolineato, nelle sue conclusioni (punti 50 e 51), che la Commissione censura il fatto che "l'Italia non avrebbe adeguatamente potenziato le sue norme volte a prevenire abbandoni illegali di rifiuti né il suo sistema di sorveglianza riguardo ai rifiuti, sebbene le autorità italiane avessero intanto annunciato riforme in materia finalizzate all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU/C/2007/250)", e che "effettivamente la sentenza Commissione/Italia (EU/C/2007/250) ha dichiarato una violazione generale e persistente delle disposizioni della normativa in materia di rifiuti".

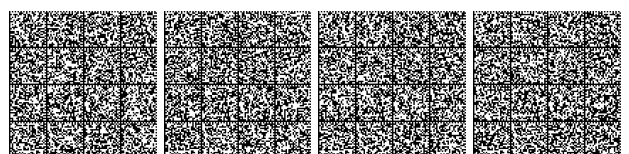
Come è evidente e senza bisogno di aggiungere altro, di queste lacune e inadempienze, innanzitutto sotto il profilo della carenza ed insufficienza sul piano legislativo, è lo Stato a doversi far carico, senza pretendere di scaricarne la responsabilità sulle Regioni.

Ma in effetti, poi, anche sotto il profilo del riparto delle funzioni amministrative, la legislazione dello Stato appare del tutto carente. Il d.lgs. n. 152/2006, che dedica il Titolo V della parte IV alla bonifica dei siti inquinati, affida alla Regione competenze precise nella procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito (art. 242) e obbliga la Regione, quando i privati non adempiano ai loro obblighi, a provvedere in sostituzione del Comune territorialmente competente, qualora questo non provveda, "secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica"(art. 250) e aggiunge che "al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le Regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio" (sempre art. 250), fermo restando che l'onere finanziario resta a carico del soggetto responsabile (o in determinati casi del proprietario del sito), mentre il contributo pubblico può essere concesso, "sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento", entro il limite massimo del cinquanta per cento della spesa "qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali" (art. 253, comma 5).

Inoltre, in base all'art. 251, le Regioni devono predisporre il censimento e l'anagrafe dei siti da bonificare.

Rispetto alle competenze della Regione, come delineate dall'art. 250 del d.lgs. n. 152/2006, norma richiamata dalla diffida (e a quelle fissate negli artt. 196 e 199 del d.lgs. n. 152/2006, disposizioni anch'esse richiamate dalla diffida qui impugnata, ma, si ritiene, indebitamente, perché riguardano genericamente le competenze regionali in materia di gestione dei rifiuti, che qui non rilevano), nessun addebito può, quindi, essere mosso alla Regione Emilia Romagna, in quanto non è la Regione l'Amministrazione responsabile della bonifica, ma "il Comune territorialmente competente", non avendo "il soggetto responsabile della contaminazione provveduto direttamente agli adempimenti disposti nel presente titolo", come dispone l'art. 250. Ed in effetti, il procedimento di bonifica che è stato avviato ed eseguito è in capo al Comune di San Giovanni in Persiceto, al quale unicamente la diffida doveva essere rivolta (ammesso e non concesso che ne ricorrano i presupposti anche con riferimento a tale Amministrazione); Amministrazione che — lo si ribadisce — è quella preposta agli adempimenti in materia, avendo la Regione espletato, nel caso di specie e del tutto provvidenzialmente in assoluta carenza di un intervento finanziario dello Stato, un mero ruolo di Ente finanziatore, oltretutto erogando risorse proprie e non attribuite dallo Stato per gli specifici adempimenti collegati all'esercizio di funzioni delegate, come sarebbe dovuto avvenire per il caso in esame.

Si rammenta, peraltro, come già sottolineato nella premessa di fatto, che le procedure amministrative volte all'approvazione e al finanziamento del progetto di messa in sicurezza d'emergenza del sito sono state effettivamente attivate dalla Amministrazione comunale, soggetto responsabile della bonifica, nel 2005: la Regione, con deliberazione di



Giunta n. 1752 del 2005, ha assegnato al Comune di S. Giovanni un finanziamento di euro 216.200,00 a totale copertura delle spese per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza del sito, a valere sul capitolo relativo al fondo per l'anticipazione delle somme dovute per tali interventi, da effettuarsi in sostituzione dei privati (articolo 134.1, legge regionale 3/1999), volontariamente istituito nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio. I lavori di messa in sicurezza d'emergenza si sono conclusi nel novembre 2007, con relativo sopralluogo di collaudo formalizzato il 20 febbraio 2008. Di tutto ciò è stata data informazione al Ministero e alla Commissione.

Abbiamo, poi, visto come nel corso del 2010, il Comune ha attivato, di concerto con le altre Amministrazioni territoriali interessate, un percorso finalizzato alla riqualificazione dell'area (a parco fotovoltaico) per la sua successiva fruibilità da parte del pubblico e che, durante le indagini preliminari alla realizzazione di tale progetto, sono stati rinvenuti, in area limitrofa e diversa da quella interessata dal primo rinvenimento del 2001, ulteriori rifiuti, una prima volta nel 2010 e, successivamente, nel 2012.

Nel 2012 la Regione Emilia Romagna ha, quindi, assegnato un finanziamento di euro 3.604.902 per la realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza dell'area interessata dai rinvenimenti del 2010 e del 2012 (la cui spesa ha trovato copertura sul capitolo 37374 "Finanziamenti a favore dei soggetti pubblici attuatori di interventi urgenti e di prevenzione di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree pubbliche o soggette ad uso pubblico: art. 134, comma 3, L.R. 21 aprile 1999, n. 3)", subordinando la effettiva concessione del finanziamento all'acquisizione da parte del Comune dell'area stessa. Al fine di completare la bonifica complessiva di tutta l'area (cioè sia di quella sottoposta a messa in sicurezza d'emergenza, collaudata nel 2009, e sia quella relativa ai rifiuti rinvenuti nel 2010), l'Amministrazione regionale ha, poi, ritenuto opportuno inoltrare, nel giugno 2014, una richiesta di finanziamento al Ministero dell'ambiente, nell'ambito dei fondi previsti dalla legge di stabilità 2014 per la regolarizzazione dei siti interessati dalla procedura di infrazione in esame. Ma all'esito della gara per l'assegnazione dei suddetti fondi, ai lavori relativi all'area Razzaboni, è stata attribuita una classe di priorità bassa e cioè 4, in una scala da 1 a 5, non idonea ad essere ammessa a finanziamento (cfr. D.M. n. 303 del 9 dicembre 2014). Nel 2014 il Comune ha conseguito la proprietà dell'area e la Regione ha quindi concesso il finanziamento di cui alla succitata deliberazione n. 1512/2012 (cfr. D.G.R. n. 1027/2014) e ha ribadito, con nota del 21 luglio 2014 (PG.2014.0268291 - All. 7), la richiesta al Ministero di un ulteriore finanziamento a valere sul fondo istituito con la legge di stabilità 2014, evidenziando che i fondi ministeriali, unitamente ai fondi regionali già stanziati, avrebbe garantito la bonifica complessiva dell'area ex Razzaboni (attualmente, in ogni caso, in condizioni di sicurezza) senza, però, ottenere un riscontro positivo.

Successivamente, nel luglio del 2015 la Regione ha effettuato ulteriore richiesta di accesso ai Fondi ministeriali per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) (All. 8), sempre però con esito negativo.

Come si può riscontrare *ictu oculi*, se c'è una parte inadempiente non è certo la Regione Emilia Romagna. La Regione, pur non avendo alcuna responsabilità diretta in ordine al verificarsi dell'evento di contaminazione del sito Razzaboni, che ha dato luogo alla procedura di infrazione comunitaria, ha in ogni fase contribuito, nell'ambito e nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, a finanziare volontariamente gli interventi per la messa in sicurezza del sito, senza poter contare su risorse strutturali, in ragione del mancato conferimento delle stesse da parte dello Stato a ciò tenuto, a seguito della delega delle funzioni di intervento pubblico in sostituzione del privato responsabile della contaminazione nell'ambito delle norme del codice ambientale.

Quindi, al contrario di quanto risulterebbe implicitamente presupposto nella diffida, la Regione è l'unica ad aver posto in campo azioni concrete — di natura finanziaria, certo, e non come responsabile dell'attuazione degli adempimenti di bonifica, a cui non è tenuta — sopperendo alla totale inerzia e carenza operativa dello Stato ed avendo, perciò, agito *ultra vires*.

D'altra parte, l'atto di diffida, come può verificarsi leggendo i "considerato" e i "ritenuto", è costruito come un involucro destinato ad essere riempito con i dati di ognuno dei siti contaminati oggetto delle contestazioni europee, senza particolari addebiti relativi al sito Razzaboni.

Ciò che alla Regione viene, infatti, richiesto è il "rilascio del provvedimento di conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006". Di un provvedimento, cioè, che innanzitutto non risulta compatibile e pertinente con quanto è già stato eseguito in ordine alla compiuta messa in sicurezza del sito "Razzaboni" per la parte che riguarda i rinvenimenti del 2001, oggetto specifico della sentenza comunitaria di cui si chiede l'adempimento; e che non si comprende come possa essere imposto ed emesso dalla Regione, rispetto ad attività ed adempimenti di bonifica che sta portando avanti il Comune di San Giovanni in Persiceto, come Amministrazione procedente, tenuta ai sensi del d.lgs. n. 152/2006 e che così come è stato chiesto (in termini di adozione del "provvedimento di conclusione del procedimento di bonifica ai sensi dell'art. 242"), pare riferirsi, oltretutto, ad un'area, ad una fase, e ad adempimenti tuttora in corso ma comunque estranei all'oggetto della richiesta di adempimento comunitaria.



Per gli enunciati profili, dunque, deve senz'altro ritenersi che l'atto di diffida impugnato — quale primo avvio dell'attivazione del potere sostitutivo — sia stato emesso in totale violazione e carenza dei presupposti per il corretto esercizio di tale potere dello Stato, in violazione delle garanzie costituzionali ad esso sottese.

2. *Violazione dell'art. 120, 2° comma Cost. e dell'art. 8, 1° comma della legge n. 131/2003 sotto il profilo della violazione del principio/dovere costituzionale di leale collaborazione.*

Va, invece, attribuita allo Stato la responsabilità di gravi infrazioni al principio costituzionale di leale collaborazione, come enunciato dall'art. 120.2 Cost. e dalle norme d'attuazione contenute nella legge n. 131/2003 (art. 8). E ciò avuto riguardo a comportamenti sia antecedenti, che successivi all'atto di diffida qui impugnato.

La Regione Emilia Romagna ha infatti sistematicamente informato il Ministero dell'ambiente delle fasi di avanzamento della messa in sicurezza del sito di Razzaboni, sollecitando più volte il contributo finanziario dello Stato. Essendo stato questo negato, la Regione ha fatto presente di non essere, in base alla normativa vigente, destinataria dell'obbligo di bonifica, né responsabile dei presunti addebiti della Commissione. Né tanto meno è stata coinvolta nella linea di difesa tenuta dalla Repubblica italiana nei confronti della Commissione europea e in sede di giudizio davanti alla Corte di Giustizia. A tale proposito la Regione Emilia Romagna ha però inviato, secondo quanto si era concordato durante la riunione tenuta presso il Ministero dell'ambiente il 2 settembre 2015, una relazione con ricostruzione storica delle vicende che hanno riguardato il sito Razzaboni e un contributo per la predisposizione della memoria di impugnazione della sentenza C-196/13 (*cf.* All. 6 cit. - Procedura di infrazione comunitaria 2003/2007 Esecuzione sentenza 2 dicembre 2014).

Di fronte a tale corretto *modus agendi* di piena e fattiva collaborazione della Regione, la diffida da ultimo emessa risulta del tutto infondata e inopportuna, priva, oltretutto, di qualsiasi preventiva contestazione rivolta agli organi della Regione.

A seguito dell'invio della lettera di diffida, il Presidente della RER ha indirizzato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministro competente (*cf.* doc n. 3) una risposta formale in cui si fa presente che:

la RER non costituisce l'Amministrazione tenuta all'esecuzione degli adempimenti prescritti dalla diffida;

che l'area in questione è stata a suo tempo oggetto di un progetto di messa in sicurezza conclusosi positivamente con rilascio di regolare collaudo;

che la documentazione relativa è già stata trasmessa a suo tempo al Ministero dell'ambiente;

che la RER, benché non tenuta, si è fatta carico del finanziamento del progetto con risorse proprie per far fronte agli interventi a cui era tenuto il Comune di S. Giovanni in Persiceto.

La lettera concludeva invitando la Presidenza del Consiglio dei ministri a ritirare la diffida e a indirizzarla semmai alla sola amministrazione tenuta all'adempimento, cioè il Comune di S. Giovanni in Persiceto: e proponeva di definire le necessarie eventuali misure di adeguamento a carico del Comune "attraverso un percorso collaborativo e di condivisione".

Anche questo ennesimo tentativo di ricercare la soluzione del problema che ha causato la condanna della Repubblica italiana davanti alla Corte di Giustizia, e al conseguente obbligo di ottemperare alla sanzione finanziaria irrogata, è però naufragato. L'Amministrazione dello Stato non ha dato seguito a questa richiesta, ma anzi minaccia di agire in via di sostituzione (salvo capire in che cosa possano consistere i "provvedimenti necessari", essendo quello che viene richiesto un "provvedimento di conclusione del procedimento", che non sembra configurarsi come un adempimento burocratico separabile da una certificazione della realtà effettuale). È del tutto palese il rischio a cui la situazione descritta espone la Regione e che lo Stato, a seguito della impugnata diffida, pretenda anche di agire per rivalsa, ai sensi dell'art. 43 della legge n. 234/2012. Sicché la Regione Emilia Romagna, riscontrando la ripetuta violazione degli obblighi di leale collaborazione fissati dalla Costituzione, così come costantemente interpretati da questa ecc.ma Corte, e delle specifiche prescrizioni contenute nell'art. 120.2 Cost. (e nella legge d'attuazione n. 131/2003) e nell'art. 117.5 Cost. (così come attuato dall'art. 41 della legge n. 234/2012), anche per tale rilevante profilo di illegittimità non può che chiedere l'annullamento della diffida e dell'implicito rigetto dell'istanza di ritiro della stessa, determinato dal silenzio su di essa serbato, e del rifiuto di porre in essere misure collaborative e condivise di superamento del problema.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, annullare i provvedimenti impugnati, citati in epigrafe, per tutti i motivi e i profili evidenziati nel ricorso.

Unitamente al ricorso si depositano:

- 1) deliberazione della Giunta regionale progr. n. 59 del 25 gennaio 2016, di autorizzazione alla promozione del conflitto e di conferimento del mandato;
 - 2) diffida del Presidente Consiglio dei ministri 26 novembre 2015, emanata ai sensi dell'art. 8, comma 1 della legge n. 131/2003 e dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 - Discariche abusive;
 - 3) istanza del Presidente della Giunta della Regione Emilia Romagna PG. 2015/0888444 del 24 dicembre 2015;
- All. da 1 a 8 cit. nel ricorso.

Bologna - Roma, 28 gennaio 2016

Prof. avv. Franco MASTRAGOSTINO - prof. avv. Adriano GIUFFRÈ

16C00044

N. 59

*Ordinanza del 6 ottobre 2015 del Tribunale di Trento nel procedimento civile
promosso da Moletta Gino contro INPS*

- Previdenza - Pensioni della gestione artigiani - Computo, ai fini della determinazione del reddito annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico, rispettivamente, in 520 settimane per la quota A (fino al 31/12/1992) e 720 settimane per la quota B (dal 1/1/1993) anteriori alla data di insorgenza del diritto a pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.**
- Legge 2 agosto 1990, n. 223 (*recte*: n. 233), (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5, comma 1; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

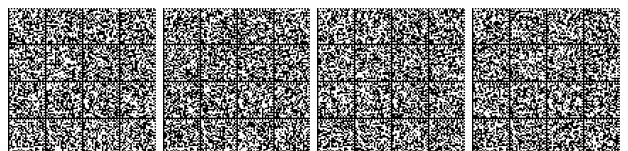
Ordinanza ex art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il Giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data ottobre 2015 la seguente ordinanza

RILEVATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 29 aprile 2014 Moletta Gino ha proposto nei confronti dell'I.N.P.S. domanda di accertamento del diritto alla pensione di anzianità nella gestione Artigiani, a decorrere dal 1° giugno 2013, avendo maturato, alla data del 31 dicembre 2011, un numero di contributi settimanali (n. 2086) superiore a quello (n. 2080) richiesto (dall'art. 1, comma 6, lett. *b*), n. 1 legge 23 agosto 2004, n. 243 e dall'art. 12 D.L. 31 maggio 2010, n. 78 conv. con legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sottesa alla controversia era la questione se fosse corretta la “contrazione del numero dei contributi accreditabili per il triennio 2005/2007” (precisamente da 12 a 9 mesi per l'anno 2005, da 12 a 8 mesi per l'anno 2006 e da 12 a 5 mesi per l'anno 2007), disposta dall'I.N.P.S. a seguito degli accertamenti fiscali di cui agli avvisi sub n. T2A01GR04620/2010, n. T2A01GR03515/2011 e n. T2A01GR03085/2012.



Con sentenza non definitiva n. 28/2015 del 3 febbraio 2015 il Tribunale di Trento ha dichiarato l'obbligo dell'I.N.P.S. di procedere alla "decontrazione" a 12 mesi per ciascun anno del numero dei contributi versati per gli anni 2005, 2006 e 2007, in funzione della maturazione, in favore del ricorrente Moletta Gino, della pensione di anzianità a carico dell'I.N.P.S. - Gestione Artigiani.

Contestualmente è stata pronunciata ordinanza ex art. 279, comma 3 cod. proc. civ. con cui le parti sono state invitate "a determinare concordemente, fatti salvi i contrasti in ordine all'an, le conseguenze della statuizione contenuta nell'odierna sentenza non definitiva sulla posizione previdenziale del ricorrente ed in particolare sull'eventuale raggiungimento del numero di contributi necessario ai fini della maturazione in favore del ricorrente, a far data dal 1° giugno 2013, del diritto alla pensione di anzianità a carico dell'IN.P.S. - Gestione Artigiani e del diritto alla corresponsione dei ratei già maturati".

Le parti hanno depositato conteggi tra loro difformi.

Quindi è stata disposta, con ordinanza del 1° maggio 2015, la comparizione di un esperto per ciascuna parte.

Infine le parti hanno depositato ulteriori conteggi coincidenti in ordine alla decorrenza della pensione di anzianità in favore del ricorrente ed a carico dell'I.N.P.S. - Gestione Artigiani (1° giugno 2013), ma difformi in ordine al *quantum*.

Infatti il rateo mensile di pensione di anzianità alla data del 1° giugno 2013 (quando è sorto in capo al ricorrente il diritto alla decorrenza della pensione - su cui *infra*) ammonta secondo il ricorrente a € 2.703,62 (così nel prospetto di calcolo depositato all'udienza del 14 luglio 2015), secondo l'I.N.P.S. a € 2.462,85 (così nel prospetto di calcolo depositato all'udienza del 2 luglio 2015 e nel prospetto di liquidazione depositato all'udienza del 14 luglio 2015).

Dopo la trattazione della controversia in una pluralità di udienze (24 febbraio 2015, 31 marzo 2015, 4 giugno 2015 nella quale sono stati sentiti due esperti, 2 luglio 2015 e 14 luglio 2015), non è contestato tra le parti che:

a) Il ricorrente ha maturato in data 30 novembre 2011 i requisiti prescritti per il riconoscimento del diritto alla pensione di anzianità (2080 settimane - corrispondenti a 40 anni - utili ai fini contributivi, indipendentemente dall'età), secondo il disposto ex art. 1, comma 6, lett. a), ult. periodo l. 23 agosto 2004, n. 243;

b) Rispetto alla posizione del ricorrente trova applicazione l'art. 24, comma 3, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 conv. con l. 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui "il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, affini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto";

c) Trova, altresì, applicazione l'art. 12, comma 2, lett. b), D.L. 31 maggio 2010, n. 78 conv. con l. 30 luglio 2010, n. 122 2010, n. 78 (secondo cui: "con riferimento ai soggetti che maturano i previsti requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:... b): coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti"), di talché il diritto del ricorrente alla decorrenza della pensione di anzianità è sorto in data 1° giugno 2013, pur avendo maturato i previsti requisiti già in data 30 novembre 2011;

d) Il calcolo dell'ammontare della pensione *de qua* deve avvenire secondo la disciplina ex art. 1, comma 13, legge 8 agosto 1995, n. 335 (secondo cui: "Per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo"), atteso che alla data del 31 dicembre 1995 il ricorrente disponeva di un'anzianità contributiva pari a 1254 settimane, vale a dire superiore a 18 anni (equivalente a 936 settimane);

e) Ai fini del calcolo, la pensione spettante al ricorrente deve essere suddivisa in quattro quote (per il computo in concreto si veda il prospetto prodotto dall'I.N.P.S. all'udienza del 2 luglio 2015):

1) quota afferente il periodo di svolgimento di lavoro subordinato (contribuzione versata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti) - a tal fine trova applicazione la disciplina ex art. 3 comma 8 segg. legge 29 maggio 1982, n. 297, secondo cui:

"Per le pensioni liquidate con decorrenza successiva al 30 giugno 1982 la retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti è costituita dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro, o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria, risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione.



A ciascuna settimana si attribuisce il valore retributivo corrispondente alla retribuzione media dell'anno solare cui la settimana stessa si riferisce, la retribuzione media di ciascun anno solare si determina suddividendo le retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente ovvero ad eventuale contribuzione volontaria per il numero delle settimane coperte da contribuzione obbligatoria, effettiva o figurativa, o volontaria.

Per l'anno solare in cui cade la decorrenza della pensione sono prese in considerazione le retribuzioni corrispondenti ai periodi di paga scaduti anteriormente alla decorrenza stessa.

La retribuzione media settimanale determinata per ciascun anno solare ai sensi del precedente nono comma è rivalutata in misura corrispondente alla variazione dell'indice annuo del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori...

La retribuzione media settimanale di ciascun anno solare o frazione di esso, rivalutata ai sensi del comma precedente, non è presa in considerazione per la parte eccedente la retribuzione massima settimanale pensionabile in vigore nell'anno solare da cui decorre la pensione...

Qualora il numero delle settimane di contribuzione utili per la determinazione della retribuzione annua pensionabile sia inferiore a 260, ferma restando la determinazione della retribuzione media settimanale nell'ambito di ciascun anno solare di cui ai commi ottavo, nono, decimo, undicesimo e dodicesimo del presente articolo, la retribuzione annua pensionabile è data dalla media aritmetica delle retribuzioni corrispondenti alle settimane di contribuzioni esistenti." In sintesi, la presente quota è composta dalla retribuzione media settimanale rivalutata nelle 166 settimane di anzianità contributiva in concreto conseguita

2) quota A afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano (contribuzione versata alla Gestione speciale artigiani fino al 31 dicembre 1992).

A tal fine trova applicazione la disciplina ex art. 5, comma 1, legge 2 agosto 1990, n. 223 ("La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'art. 1 e pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'art. 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione") ed ex art. 13, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 ("1. Per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, e per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali amministrative dall'INPS, l'importo della pensione è determinato dalla somma: a) della quota di pensione corrispondente all'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio 1993, calcolato con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria, anche per quanto concerne il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile; b) della quota di pensione corrispondente all'importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993, calcolato secondo le norme di cui al presente decreto"). In sintesi, la presente quota è composta, per ciascun anno di iscrizione fino al 31 dicembre 1992, dal 2% del reddito d'impresa quale risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi alle ultime 520 settimane (10 anni) anteriori alla decorrenza della pensione;

3) quota B afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano (contribuzione versata alla Gestione speciale artigiani dal 1° gennaio 1993).

A tal fine trova applicazione la disciplina ex art. 1, comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335 ("Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai 15 anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione") ed ex art. 13, decreto legislativo n. 503/1992 cit. In sintesi, la presente quota è composta, per ciascun anno di iscrizione dal 1° gennaio 1993 fino al pensionamento, dal 2% del reddito d'impresa quale risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi alle ultime 780 settimane (15 anni) anteriori alla decorrenza della pensione.

4) quota afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano a far data dal gennaio 2012 (contribuzione versata alla Gestione speciale artigiani).

A tal fine trova applicazione la disciplina ex art. 24, comma 2 D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 conv. con legge 22 dicembre 2011, n. 214 ("A decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo"). In sintesi, la presente quota è calcolata secondo le prescrizioni di cui all'art. 1 co. 6-11, l. 335/1995, in riferimento ai redditi prodotti ed alle contribuzioni effettuate a far data dal 1° gennaio 2012.



f) La difformità in ordine al quantum della pensione tra il calcolo effettuato dal ricorrente e quello redatto dall'I.N.P.S. (come si è già visto, il rateo mensile al 1° giugno 2013 ammonta secondo il ricorrente a € 2.703,62, secondo l'I.N.P.S. a 2.462,85) scaturisce esclusivamente dal computo delle quote più sopra indicate sub 2) e 3), vale a dire delle cd. quote A e B della pensione maturata presso la Gestione speciale artigiani, e deriva pacificamente dal fatto che:

il ricorrente individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), come si evince dal prospetto prodotto all'udienza del 14 luglio 2015 (per la quota A viene considerato il periodo 2002 - 30 novembre 2011, per la quota B il periodo 1997 - 30 novembre 2011);

l'I.N.P.S. individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (1° giugno 2013), come si evince dal prospetto prodotto all'udienza del 2 luglio 2015 (per la quota A viene considerato il periodo 2003 - 31 maggio 2013, per la quota B il periodo 1998 - 31 maggio 2013).

Il contrasto, quindi concerne la questione se, ai fini dell'individuazione delle 520/780 settimane coperte da contribuzione (alle quali si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), deve essere considerato o meno l'intervallo di tempo tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione.

RILEVATO IN FATTO

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, legge 2 agosto 1990, n. 223 ("La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'art. 1 è pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'art. 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione") e dell'art. 1, comma 18, legge 8 agosto 1995, n. 335 ("Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai 15 anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione") nella parte in cui, in contrasto con il precetto ex art. 3 comma 1, individuano le 520 settimane (la prima disposizione) e le 780 settimane (la seconda disposizione) coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico) in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

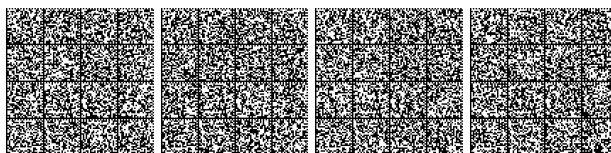
SULLA RILEVANZA NEL GIUDIZIO A QUO

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere parzialmente rigettata.

Si è già evidenziato nella parte dedicata alla descrizione dei fatti che:

il ricorrente quantifica il *rateo* mensile di pensione di anzianità a lui spettante alla data del 1° giugno 2013 in € 2.703,62 in quanto individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), vale a dire per la quota A viene considerato il periodo 2002 - 30 novembre 2011, per la quota B il periodo 1997 - 30 novembre 2011;



invece l'I.N.P.S. quantifica il medesimo rateo mensile di pensione in 2.462,85 in quanto individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (1° giugno 2013), vale a dire per la quota A viene considerato il periodo 2003 - 31 maggio 2013, per la quota B il periodo 1998 - 31 maggio 2013.

Sia l'art. 5, comma 1, legge 2 agosto 1990, n. 223, sia l'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335, riferendosi esplicitamente alle 520, rispettivamente, 780 settimane di contribuzione anteriori alla "decorrenza della pensione", confortano la tesi sostenuta dall'I.N.P.S.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

In riferimento al trattamento pensionistico spettante al ricorrente (pensione di anzianità a carico dell'I.N.P.S. - Gestione artigiani con decorrenza 1° giugno 2013), all'epoca dell'entrata in vigore sia dell'art. 5, comma 1, legge 2 agosto 1990, n. 223, sia dell'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335 vi era coincidenza tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione.

La scissione tra epoca di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento ed epoca di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione consegue all'art. 12, comma 2, lett. b), D.L. 31 maggio 2010, n. 78 conv. con legge 30 luglio 2010, n. 122 2010, n. 78, secondo cui: "Con riferimento ai soggetti che maturano i previsti requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6 della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:... b): coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti").

Infatti nel caso in esame, come pacificamente ritenuto da entrambe le parti, il ricorrente ha maturato in data 30 novembre 2011 i requisiti per l'accesso al pensionamento, mentre ha acquisito in data 1° giugno 2013 il diritto alla decorrenza della pensione.

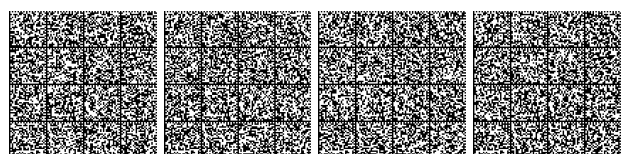
Si è posta, quindi, la questione se, ai fini dell'individuazione delle 520/780 settimane coperte da contribuzione (alle quali si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), deve essere considerato o meno l'intervallo di tempo tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione.

La *littera legis*, facendo espresso riferimento alla "decorrenza della pensione", impone la soluzione positiva, la quale, però, determina conseguenze irragionevoli nell'ipotesi in cui l'artigiano che, una volta maturati i requisiti di accesso al pensionamento, anziché cessare l'attività lavorativa, la prosegua nei 18 mesi successivi in attesa di acquisire il diritto alla decorrenza della pensione, producendo, però, redditi inferiori a quelli dichiarati nei 18 mesi precedenti la maturazione dei requisiti.

Infatti in questo caso l'artigiano riceve, al momento della decorrenza della pensione, un trattamento quantitativamente inferiore a quello in precedenza spettantegli (ma non esigibile) all'epoca della maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

È ciò che accade nella vicenda in esame all'artigiano Moletta Gino: alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), il rateo di pensione a lui spettante (ma non esigibile), in ragione di un computo che considerava le ultime 520/780 settimane di contribuzione antecedenti il 30 novembre 2011, ammontava a € 2.703,62; alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013) il rateo di pensione a lui spettante (ed esigibile), in ragione di un computo che considerava le ultime 520/780 settimane di contribuzione antecedenti il 1° giugno 2013, ammontava a € 2.462,85; ciò in quanto nell'intervallo di 18 mesi tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011) e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013) egli ha proseguito la sua attività di artigiano, producendo, però, redditi inferiori a quelli che aveva conseguito nei diciotto mesi antecedenti il 30 novembre 2011.

Senonché, qualora nel suddetto intervallo egli non avesse svolto alcuna attività lavorativa, l'I.N.P.S. gli avrebbe attribuito, alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013), un rateo mensile di € 2.703,62 ossia superiore a quello (€ 2.462,85) che ora gli viene concretamente riconosciuto.



Infatti l'esperto dell'I.N.P.S., sentito all'udienza del 4 giugno 2015, ha dichiarato: "Per l'individuazione delle 520/780 settimane si risale a partire dall'ultimo contributo versato. Più precisamente vengono considerati 520/780 contributi settimanali partendo dall'ultimo versato. Quindi nell'individuazione delle 520/780 settimane di contribuzione prendiamo a riferimento quelli anteriori alla decorrenza della pensione. In relazione al divario tra il momento di maturazione dei requisiti e quello di conseguimento del trattamento di pensione (che nel caso in esame è di 18 mesi) vengono considerati i contributi versati in detto periodo. Nell'ipotesi in cui in detto periodo di 18 mesi non siano stati versati contributi, detto periodo è considerato neutro nel senso che vengono considerati le 520/780 settimane di contribuzione antecedenti sia al momento della maturazione del diritto sia a quello successivo di conseguimento del trattamento di pensione".

Si ritiene contraria al principio di razionalità, insito nel precetto ex art. 3 comma 1 Cost., sia nel senso di razionalità pratica, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione (in questo senso Corte cost. n. 113 del 2015 e n. 172 del 1996) una norma che determini in presenza di ulteriore contribuzione un trattamento pensionistico inferiore a quello che sarebbe stato attribuito in mancanza di quella stessa contribuzione.

Infatti, in ordine al primo profilo, appare evidente come un lavoratore, una volta maturati i requisiti per l'accesso al pensionamento, non possa subire una diminuzione del suo trattamento pensionistico per il solo fatto di aver maturato una maggiore contribuzione.

Quanto al secondo, sebbene tra contribuzione e prestazioni previdenziali non sussiste un rapporto di stretta sinallagmaticità, sarebbe illogico che il versamento di una ulteriore contribuzione determinasse una riduzione delle prestazioni.

Di contro il trattamento pensionistico conseguito dall'artigiano alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento non subirebbe diminuzioni qualora le ultime 520/780 settimane coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico) venissero individuate in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (e non già, come prescrivono le norme qui censurate, in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione).

Da ultimo occorre evidenziare che quest'ultimo criterio comporta che la contribuzione conseguita successivamente al momento di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento produca un duplice e contrastante effetto sul trattamento pensionistico.

Infatti, come ha chiarito l'esperto dell'I.N.P.S. all'udienza del 4 giugno 2015, "i redditi prodotti nel periodo dei 18 mesi vengono considerati sotto un duplice aspetto: quale contribuzione ai fini del computo della pensione secondo il sistema retributivo, sia ai fini del computo della quota D secondo il sistema contributivo" (si tratta della quota indicata più sopra sub 4); appare contraddittorio che una stessa contribuzione venga considerata due volte ai fini della determinazione del trattamento pensionistico e, per di più; nel contempo, diminuisca una quota (nel caso in esame *due*) e ne incrementi un'altra (senza peraltro compensare la prima perdita).

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, legge 2 agosto 1990, n. 223 e dell'art. 1, comma 18, legge 8 agosto 1995, n. 335, nella parte in cui - in contrasto con il precetto ex art. 3 comma 1 - individuano le 520 settimane (la prima disposizione) e le 780 settimane (la seconda disposizione) coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico) in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento;



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, in data 6 ottobre 2015

Il Giudice: GIORGIO FLAIM

Il funzionario giudiziario: GIOVANNI ZORZI

16C00084

N. 60

Ordinanza del 17 dicembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Rieti sul ricorso proposto da Giuliani Maria Cristina contro Agenzia delle dogane e Monopoli, Ufficio regionale del Lazio - sede di Rieti

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.

- Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 ("Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288"), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)"), art. 1, comma 66, lett. b).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI RIETI

SEZIONE 2

Riunita con l'intervento dei Signori:

Gianni Sandro, Presidente;

Cricenti Giuseppe, Relatore;

Francavilla Michelangelo, Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 84/2014, spedito il 16/04/2014 avverso avviso di accertamento n. MUP080000460U GIOCHI-LOTTERIE 2008.

Contro: AG. Dogane e Monopoli Sezione Operativa di Rieti, proposto dal ricorrente: Giuliani Maria Cristina via Marsicana SNC 02021 Borgorose RI difeso da: avv. Gazzo Massimiliano presso Studio legale De Berti Jacchia Franchini Forlani via San Paolo,7 - 20121 Milano MI.

La Commissione, a scioglimento della riserva;

Letti gli atti;

OSSERVA

1. La ricorrente gestisce un centro di raccolta delle scommesse, per conto di Stanley International, che, per quanto riguarda l'Italia, ha ceduto il ramo di azienda relativo ai giochi ed alle scommesse, a Stanleybet Malta Limited.

In particolare, la ricorrente ha con la Stanley un contratto di ricevitoria, in base al quale raccoglie le scommesse dei singoli scommettitori e le trasmette a Stanley, pagando poi l'eventuale vincita. In sostanza, il giocatore prende visione,



all'interno della ricevitoria, delle proposte di scommessa fatte da Stanley (in genere su un monitor telematico), compila una schedina con la scommessa che intende accettare e la consegna al ricevitore, il quale la trasmette a Stanley. Quando quest'ultimo ha ricevuto la volontà dello scommettitore, quello è il momento in cui si conclude il contratto.

Se il giocatore vince, la somma viene pagata direttamente da Stanley.

Così che la ricevitoria non è il soggetto che organizza le scommesse, in quanto non stabilisce su cosa e per quanto scommettere e non decide quale sia la vincita da corrispondere al giocatore.

L'organizzatore della scommessa è il bookmaker (nel nostro caso Stanley) mentre la ricevitoria funge da centro di trasmissione dei dati necessari alla conclusione del gioco.

2. L'Agenzia delle Entrate pretende il pagamento della imposta sulle scommesse anche dal ricevitore.

Ciò fa sulla base dell'art. 3 d.lgs. 504/1998 come interpretato dall'art. 1 comma 66, lettera B) legge 220/2010.

La prima delle due norme stabilisce che: "soggetti passivi dell'imposta unica sono coloro quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse". Norma oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art. 1, e 66, lett. b), L. 220/2010, che, allo scopo di eliminare ogni dubbio sull'equiparazione delle scommesse offerte dagli allibratori muniti di concessione italiana rispetto a quelli residenti in altro Stato Membro dell'Unione europea, ed operanti con modalità transfrontaliera, che ne sono privi (cf: art. 1, co. 6 L. 220/2010), ha disposto che "... l'art. 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza ... della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto terzi, il soggetto per conto del quale l'attività esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni".

Sulla base di questa ultima norma, l'Agenzia ritiene che i centri di raccolta dati siano "gestori" di scommesse per conto terzi, ossia per conto dei bookmaker (nel nostro caso per conto di Stanley), con la conseguenza di essere soggetti passivi di imposta.

3. La questione se i centri di raccolta dati siano o meno soggetti passivi di imposta è stata posta al giudice tributario in occasioni diverse. Allo stato prevale la tesi affermativa, che, ritenendo che i centri di raccolta dati "gestiscono" per conto dei bookmaker le scommesse, ritiene che essi ricadano nella previsione dell'art. 1 comma 66 legge 220/2010, e dunque siano soggetti passivi dell'imposta. Con i centri di raccolta è conseguentemente obbligato in via solidale il bookmaker di riferimento.

Questa tesi, per come anche documentato in atti, essendo di gran lunga più diffusa della tesi contraria, costituisce, allo stato, il diritto vivente, o comunque costituisce l'interpretazione corrente del combinato disposto (art. 3 d.lgs. n. 504 del 1998 e art. 1 comma 66 l. 220/2010) in tema di soggetti passivi dell'imposta di consumo.

Questa interpretazione è però sospettata di illegittimità costituzionale per le ragioni, evidenziate dalla ricorrente, che si andranno ad evidenziare in seguito e che questa Commissione fa proprie, condividendole.

1. La rilevanza della questione.

La ricorrente (centro di raccolta dati) contesta di dovere pagare l'imposta di consumo, meglio, contesta che le due norme suindicate, si possano riferire alla sua attività. È di tutta evidenza dunque che, per poter decidere il ricorso (se la ricorrente sia o meno soggetto d'imposta) deve farsi applicazione di quelle norme, e precisamente, della prima, quale formulazione originaria del precetto, della seconda quale interpretazione autentica del medesimo.

Se la norme vengono intese nel senso che le ricevitorie sono soggetti passivi d'imposta, il ricorso dovrà essere rigettato, viceversa se le norme sono intese come non riferibili alle ricevitorie, il ricorso andrà accolto.

Si intuisce, senza bisogno di alcuna altra argomentazione, che la decisione dipende dalla interpretazione che si vorrà dare alle suddette disposizioni. E tuttavia non si tratta di scegliere tra due interpretazioni diverse, così che la questione non è solo di tipo interpretativo. Come si è detto opinione corrente ha già scelto una interpretazione (e la norma, come è noto, è l'esito della interpretazione). Questa Commissione dunque prende atto che esiste un'interpretazione corrente, che porta a ritenere le ricevitorie come obbligate al pagamento dell'imposta, ma ritiene altresì che tale interpretazione corrente produca una norma incostituzionale. Dunque, la rilevanza della questione è nel fatto che la norma, quale esito dell'interpretazione corrente di quelle disposizioni, è nel senso della imponibilità e che la causa non può essere decisa se non applicandola.

Più precisamente.



Si può obiettare che è allora sufficiente che il giudice scelga l'una o l'altra delle suddette interpretazioni per decidere la causa, senza bisogno che sollevi questione di legittimità costituzionale.

O, più precisamente, si può obiettare che questo giudice non può sollevare la questione senza avere prima sondato la possibilità di una interpretazione della norma in un senso conforme a Costituzione.

Va osservato al riguardo, quanto a questo ultimo aspetto, che qui la rilevanza della questione è data dalla possibilità che la norma si riferisca anche alle ricevitorie quali soggetti d'imposta. E l'unica opzione interpretativa che è rimessa al giudice è solo di ritenere applicabile o meno la suddetta disciplina anche ai centri di raccolta delle scommesse.

Se il giudice decide che la norma non si applica alle ricevitorie, non fa un'interpretazione compatibile con la Costituzione, piuttosto esclude semplicemente che la norma, conforme o meno che sia alla Costituzione, non si applica affatto al suo caso.

La necessità di sondare se vi sia un'interpretazione compatibile con la Costituzione sorge solo dopo che il giudice avrà deciso che la norma si applica anche alle ricevitorie. Solo a quel punto, ritenuta applicabile la norma, e dunque scelta l'interpretazione che conduce a quell'esito, potrebbe essere obbligo del giudice verificare se vi sia un'interpretazione possibile che renda la norma compatibile con la Costituzione.

A ben vedere però il giudice rimettente non è obbligato ad una tale verifica quando l'interpretazione della cui costituzionalità egli dubita, costituisce diritto vivente, è, in altri termini, un'interpretazione seguita correntemente nella giurisprudenza. È regola più volte affermata che: "in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure - adeguandosi al diritto vivente - la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*cf.* *ex plurimis* sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996 e da ultimo n. 113 del 2015)".

Nel caso presente, le corti di merito (non v'è ancora alcuna pronuncia della Corte di Cassazione) sono quasi unanimemente, con pochissime eccezioni, orientate verso la tesi per cui la norma si applica alle ricevitorie, considerandole soggetti passivi d'imposta. E l'orientamento sta ricevendo l'avallo delle Commissioni Regionali (CTR Bari n. 769/13/2015; CTR Milano n. 1458/15/2015. CTR Napoli n. 4615/17/2015).

2. La questione poi non appare manifestamente infondata.

È regola che il requisito della non manifesta infondatezza non comporta che il giudice sia convinto della piena fondatezza, ma è sufficiente che abbia oggettive ragioni di dubbio sulla costituzionalità della norma (Corte cost. 143 del 1982) per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 53 comma 1 della Costituzione in relazione al principio di capacità contributiva.

L'imposta sulle scommesse è, per opinione pacifica, un'imposta indiretta, che colpisce il consumo di ricchezza del giocatore. L'imposta grava sullo scommettitore anche se è riscossa dal concessionario e da questi girata all'erario. Di conseguenza la capacità contributiva su cui è commisurata l'imposta unica è quella dello scommettitore privato.

Il consumo della scommessa è dunque indice indiretto di capacità contributiva.

Come è tipico delle imposte indirette, l'onere relativo può essere (dovrebbe essere) trasferito sul consumatore della ricchezza tassata, ossia sul giocatore.

In sostanza, proprio in quanto il concessionario non è il soggetto gravato dall'imposta, ma solo colui che materialmente ne versa il gettito all'erario, egli deve poter trasferire l'onere relativo sul soggetto passivo, ossia sul giocatore. Diversamente l'imposta, pensata per colpire il "consumo" della scommessa da parte dello scommettitore, finisce con il gravare sul concessionario, tradendo la sua natura di imposta di consumo. Ne segue che soltanto se l'imposta potrà effettivamente gravare sul consumatore o su soggetto capace di trasferire a quest'ultimo l'onere relativo, potrà ritenersi rispettato il criterio della capacità contributiva.

Se si intendono gli art. 3 d.lgs. 504/1998 e 1 comma 66 l. 220/2010 nel senso che la ricevitoria è un gestore per conto terzi della scommessa, e dunque soggetto passivo d'imposta, l'esito è la violazione del principio di capacità contributiva.

In nessun modo infatti la ricevitoria potrà traslare sullo scommettitore l'onere dell'imposta.



Non v'è alcuna norma infatti che consenta o imponga al centro di elaborazione dati di rivalersi sullo scommettitore o di effettuare la ritenuta sulle puntate ricevute o sulle vincite versate. Piuttosto la disciplina amministrativa prevede il contrario (D.M. 111/2006).

La ricevitoria non può effettuare una tale traslazione neanche in via indiretta, ossia modificando le quote di scommessa, poiché non ha alcun potere di farlo, essendo le quote, così come le percentuali di vincita stabilite direttamente dal bookmaker (nel nostro caso Stanley).

E del resto, di fatto, il contratto tra il bookmaker ed il ricevitore vieta a quest'ultimo ogni forma di ingerenza nella determinazione della scommessa e delle quote relative.

Il centro elaborazione dati, ricevuta la somma da parte dello scommettitore, deve trasmetterla al bookmaker, verso cui ha un obbligo di rendicontazione, così che in alcun modo la ricevitoria può traslare sullo scommettitore (neanche materialmente) l'imposta che, secondo l'interpretazione corrente, è tenuto a versare all'erario.

Più precisamente.

Alla ricevitoria (obbligato "principale") è preclusa la facoltà di rivalersi sul bookmaker (obbligato "dipendente"), per l'esplicito divieto dell'art. 64, co. 3, DPR 600/1973, che - al contrario - attribuisce il diritto di rivalsa all'obbligato "dipendente", dunque, al bookmaker. In secondo luogo, quand'anche fosse superabile il disposto del predetto art. 64, co. 3, del DPR 600/1973, la rivalsa/regresso nei confronti dei bookmaker traslerebbe l'onere del tributo su un soggetto (il bookmaker, appunto) che non il titolare della capacità contributiva destinata dal Legislatore a venire incisa (lo scommettitore).

Ne segue che l'attribuzione al titolare di ricevitoria dell'onere dell'Imposta Unica viola il dettato costituzionale, in quanto colpisce un soggetto che non possiede la capacità contributiva individuata dal Legislatore quale fatto generatore del tributo (consumo di ricchezza nelle scommesse) e che, al contempo, non ha alcuna possibilità di traslarne l'onere su chi la possiede (lo scommettitore).

2. *Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Le disposizioni denunciate pongono il medesimo carico d'imposta sul "gestore per conto proprio" (il bookmaker) e sul "gestore per conto terzi" (il titolare di ricevitoria), accomunando così situazioni oggettivamente diverse sotto molteplici profili.

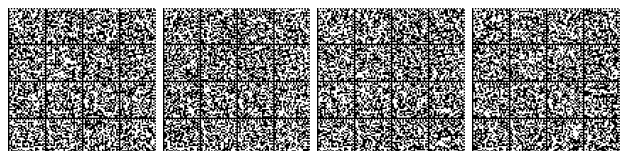
Innanzitutto, l'attività del bookmaker è astrattamente, ma anche di fatto, diversa da quella svolta per suo conto dalla ricevitoria. Mentre il bookmaker sceglie gli eventi su cui i giocatori sono invitati a effettuare scommesse (cosiddetto "palinsesto" ovvero "programma di accettazione" ai sensi dell'art. 5, co. 4, D.M. 111/2006), fissa le quote delle scommesse (vale a dire, il loro prezzo) e le loro condizioni contrattuali e, come visto, stipula in nome proprio i contratti di scommessa assumendone i diritti e gli obblighi, la ricevitoria si limita a fornirgli il supporto logistico esterno, mettendolo in contatto materiale con i giocatori, trasmettendo le rispettive volontà contrattuali ed i relativi flussi di provvista, e, in definitiva, eseguendo tutte e soltanto le direttive e le istruzioni ricevute dal bookmaker. Nessun ruolo, al contrario, ha la ricevitoria con riferimento alle altre fasi economico-giuridiche della scommessa: non partecipa alla formazione del palinsesto di gioco, né alla quotazione delle scommesse; è soggetto terzo rispetto al contratto di scommessa stipulato tra il bookmaker ed il giocatore; non vanta diritti sulla puntata; non risponde delle vincite; ed, infine, ha l'obbligo di pagarle, non già a titolo e con provvista propri, e bensì in esecuzione del mandato ricevuto da parte del bookmaker e con la provvista da lui fornita. Il bookmaker è il mandante della ricevitoria, dei cui incarichi quest'ultima è mera esecutrice.

Non meno diverse sono le utilità ritratte dai due soggetti dalla loro attività. Mentre, infatti, il ricavo del bookmaker è costituito dal valore delle scommesse stipulate, quello della ricevitoria è dato dalla provvigione che il bookmaker gli riconosce.

Dal punto di vista strettamente tributario, vale la pena di evidenziare l'effettivo rapporto sussistente tra i due soggetti nei confronti del presupposto d'imposta, che, lo si ricorda, C. Cost. n. 350/2007 ha individuato nel contratto di scommessa. Mentre il bookmaker è parte del contratto di scommessa ed è titolare dei diritti (incameramento delle puntate) e degli obblighi (pagamento delle vincite) che ne conseguono, la ricevitoria si limita a "ricevere le schede di partecipazione e riscuotere le poste da parte dei concorrenti ..." per conto del primo (come esplicitamente previsto dall'art. 55, DPR n. 581/1951), al contratto di scommessa rimanendo completamente estranea.

Diverso è anche il rapporto con la provvista versata dallo scommettitore. Mentre, infatti, il bookmaker né è il proprietario ed è munito del potere giuridico di disporre, la ricevitoria è un mero mandatario all'incasso con precisi obblighi di rendicontazione, e con l'obbligo di riversare al primo tutto quanto ricevuto e movimentato, al netto delle sole vincite pagate ai giocatori e, in via di compensazione, delle provvigioni maturate a corrispettivo della propria attività.

Infine, anche con specifico riferimento alla capacità contributiva destinata a venire incisa (quella dello scommettitore), la posizione del bookmaker è profondamente diversa da quella della ricevitoria. Mentre il primo può realizzare la volontà legislativa di incidere la ricchezza dello scommettitore, e mediante quote (ovvero "prezzi" della scommessa)



meno favorevoli e, comunque, rinvenire la provvista necessaria all'assolvimento del tributo nelle puntate raccolte, ciò non è sicuramente possibile per il ricevitore, a motivo dell'assenza di rapporti giuridici e/o economici con lo scommettitore.

La giurisprudenza di merito (ad es. CTP Napoli, n. 29890/30/2014) ha tentato di superare quest'ultima obiezione, affermando che il titolare di ricevitoria potrebbe liberarsi dell'onere dell'imposta mediante appositi accordi con il bookmaker che lo autorizzassero a prelevare l'imposta dalla puntata. La tesi, tuttavia, non ha pregio, per due ordini di ragioni. In primo luogo, la necessità di un simile accordo, lungi dal giustificare la discriminazione lamentata, la conferma, in quanto evidenzia l'inidoneità della norma a garantire da sola la ragionevolezza della discriminazione (senza, cioè, l'intervento di atti di autonomia contrattuale, rimessi alla convenienza e alla forza imprenditoriale dei privati). In secondo luogo, alla traslazione dell'onere tributario dal "gestore per conto terzi" (ricevitoria) sul terzo beneficiario della gestione (bookmaker), come già visto, osta il fatto che la responsabilità di quest'ultimo ha natura "dipendente" ed è, quindi, accompagnata dal diritto di rivalsa nei confronti del responsabile "principale" (il "gestore per conto terzi") *ex art. 64, co. 3, DPR 600/1973*.

Posto, quindi, che bookmaker e titolare di ricevitoria sono soggetti radicalmente diversi, la loro equiparazione dal punto di vista della responsabilità tributaria non può trovare ragionevole giustificazione e si risolve in una discriminazione contraria al principio di uguaglianza.

Infine, a sostegno dell'assoggettamento all'imposta del titolare di ricevitoria, neppure potrà invocarsi un'esigenza di supposta parità di trattamento fiscale delle scommesse organizzate da soggetti titolari di concessione con quelle organizzate da soggetti privi di tale titolo. Al contrario, è proprio l'attribuzione della soggettività passiva alla ricevitoria, per definizione priva di concessione, a violare tale principio. Infatti, nel sistema concessorio, l'unico soggetto passivo è l'allibratore titolare di concessione (*cf. art. 16, D.M. 111/2006*), e giammai la "sua" ricevitoria.

3. *Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Corollari del principio di uguaglianza tutelati dal medesimo art. 3 Cost. sono i principi di ragionevolezza delle leggi e di proporzionalità (*cf. ad es. C. Cost. n. 2/1999* in cui si è giudicato che la disposizione ivi scrutinata era "... irragionevole, contrastando con il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza ..."). Questi principi si sostanziano nel rapporto che deve sussistere tra l'obiettivo della norma ed i mezzi che il Legislatore ha approntato per il suo raggiungimento, essendo sufficiente, per dubitare della sua costituzionalità, il riscontro della sua intrinseca irragionevolezza (*cf. C. Cost. n. 104/2003[8]*), senza necessità di rinvenire alcun *tertium comparationis* (*cf. C. Cost. n. 23/2011[9]*).

Conseguentemente, la norma sarà intrinsecamente irragionevole e non proporzionale se, da un lato, è inidonea a realizzare i fini che dovrebbero giustificarla e, dall'altro, comprime in modo abnorme od eccessivo altri diritti costituzionalmente tutelati.

Esemplarmente C. Cost. n. 89/1996 ha giudicato che il "test di ragionevolezza" costituisce "... un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa «ragione» della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza.

Ogni tessuto normativo deve anzi presentare, una «motivazione» obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai «motivi», storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall'analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di «causa» o «ragione» della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla «irragionevole» e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe ..." (*cf. altresì ex multis C. Cost. n. 245/2007*).

I predetti principi sono stati ripetutamente applicati dalla Consulta anche in materia fiscale, ad esempio, con le sentenze nn. 281/2011 e 10/2015.

Con la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, co. 1, del DPR 29 settembre 1973; n. 602, in materia di riscossione tributaria, nella parte in cui prevedeva che il valore di assegnazione allo Stato del bene pignorato all'esito del terzo incanto negativo fosse svincolato da quello di mercato. Tale decisione riposa sul giudizio di irragionevolezza del Legislatore nel prevedere che il valore di espropriazione del bene era individuato in maniera del tutto avulsa rispetto al suo reale valore; e ciò, nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente.



Pertinente è anche la recentissima C. Cost. n. 10/2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità della ed. Robin , Hood tax (art. 81, co. 16, 17 e 18, D.L. n. 112/2008), giudicata irrazionale per la sua inidoneità a conseguire il duplice obiettivo che avrebbe dovuto giustificarla; vale a dire, da un lato, la tassazione dell'extra profitto derivante ai petrolieri dalle particolari conformazioni del mercato e, dall'altro, la salvaguardia degli interessi dei consumatori mediante il divieto di traslazione.

Con riferimento al test di proporzionalità, la Corte ha chiarito che esso si risolve nel necessario temperamento dei diversi principi e valori di rango costituzionale coinvolti; temperamento, da considerarsi diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (C. Cost. n. 220/1995). Infatti, "... il test di proporzionalità, utilizzato ... spesso insieme con quello di ragionevolezza ... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi ..." (C. Cost. n. 1/2014).

Al proposito, si rammenti che l'intervento legislativo del 2010 trovava il suo esplicito obiettivo nella volontà legislativa di equiparare la tassazione delle scommesse offerte dai bookmaker nazionali muniti di concessione a quella dei bookmaker (per lo più esteri) che ne erano privi, "... garantendo altresì maggiore effettività al principio di lealtà fiscale nel settore del gioco e recuperando base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali nel medesimo settore ..." (cfr. art. 1, co. 64, L. 220/2010). Ebbene, le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono dimostrano come tali finalità, seppur in astratto idonee a giustificare con il tributo l'incisione del diritto di proprietà del contribuente, non vengano affatto realizzate in concreto dall'intervento normativo del 2010 e dall'assetto dell'Imposta Unica che ne è derivato.

In primo luogo, l'intervento non realizza alcuna equiparazione soggettiva tra gli operatori del mercato, non proponendo affatto un'equazione fra ricevitori "fuori concessione" (quale l'odierna ricorrente) e ricevitori "in concessione", né dei bookmaker "fuori concessione" (come quelli esteri) a bookmaker "in concessione" (cioè, i concessionari nazionali).

Quanto ai ricevitori, è agevole osservare che quelli "in concessione" non vengono mai chiamati ad alcun versamento a titolo di Imposta Unica. A riprova di ciò, il D.M. 111/2006, mentre all'art. 2 ammette esplicitamente che l'allibratore/concessionario possa avvalersi di ricevitorie (denominate i luoghi di vendita), all'art. 16 riconosce non meno chiaramente l'allibratore /concessionario come unico debitore dell'imposta, prevedendo addirittura le modalità pratiche con cui essa deve venire assolta ("... il concessionario effettua il pagamento delle somme dovute, a titolo di imposta unica nonché le vincite ed i rimborsi non riscossi di cui all'art. 20, comma 2, con le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 2002, n. 66 ...").

Quanto, invece, alla posizione dei bookmaker, mentre quelli titolari di concessione sono obbligati al pagamento, quelli privi di concessione che si avvalgono di ricevitorie (come, nel caso di specie, Stanleybet) non sono assoggettati al medesimo obbligo. A questi ultimi, infatti, che secondo il modello della "gestione per conto terzi" sono meri obbligati "dipendenti", l'art. 64, co. 3, DPR 600/1973 attribuisce il diritto di regresso integrale nei confronti della ricevitoria.

In secondo luogo, non è realizzato neppure l'effetto dell'equiparazione fiscale delle scommesse "in concessione" rispetto a quelle "fuori concessione" e, quindi, del "... recuper[o di] base imponibile e di gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali ...". Si è visto, infatti, che il titolare di ricevitoria cui è addossato l'onere dell'imposta non ha alcuna possibilità di traslarlo sugli scommettitori; e, pertanto, se mai le scommesse "fuori concessione" fossero state davvero stipulare in evasione d'imposta prima della L. 220/2010, tale situazione non è sicuramente cambiata a tutt'oggi.

L'inidoneità degli strumenti approntati dalla L. 220/2010 per raggiungere gli obiettivi dichiarati dal Legislatore (sottoposizione alla medesima contribuzione delle scommesse offerte da qualunque allibratore e, quindi, realizzazione dell'equa contribuzione di cui all'art. 53 Cost.) è, dunque, di solare evidenza.

Ma, all'irragionevolezza della novellazione introdotta dall'art. 1, comma 66, lett. b) , della L. 220/2010 nel contesto della presente causa si perviene, oltre che sul piano intrinseco, anche nella diversa prospettiva della retroattività. Se è vero che non sussiste un divieto costituzionale delle leggi extrapenali retroattive (art. 25 Cost.), queste soggiacciono però ad un più penetrante scrutinio, a salvaguardia dei "... fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza,[e] di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio conaturato allo Stato di diritto ..." (C. Cost. n. 282/2005; nonché C. Cost. n. 156/2007). Il criterio della costituzionalità delle leggi retroattive in materia extra-penale si riconduce, ancora una volta, alla loro ragionevolezza. In punto, C. Cost. n. 416/1999 ha giudicato: "... Il legislatore ha il potere di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 10 Cost., situazioni pregresse ... in quanto il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento ... non è stato elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'art. 25 Cost. relativa alla legge penale, sicché, fuori da tale ultima materia, può emanare norme con efficacia retro-



attiva, a condizione che [anche] la retroattività sia giustificata sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sent. n. 229 del 1999; sent. n. 211 del 1997, n. 390 del 1995), tra i quali è compreso l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica ..." (Conformi, *ex multis*, C. Cost. n. 419/2000; C. Cost. n. 446/2002).

La speciale sensitività costituzionale della retroattività che è insita nelle leggi interpretative è questione ben nota ai Giudici delle Leggi. Ad esempio, C. Cost. n. 409/2005 ha statuito che "... al di fuori della materia penale ... ciò che conta precipuamente ai fini del sindacato di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti ... per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali ... questa Corte ha ritenuto che in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sent. n. 446/2002)...".

La soluzione non muta neppure per le leggi formalmente di interpretazione autentica, come è il caso della L. 220/2010. C. Cost. n. 252/2000 ha giudicato: "... siccome la disposizione censurata è norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva ... è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico ...".

Ciò che conta, non è tanto la natura formale o dichiarata di legge di interpretazione autentica, e perciò, tecnicamente retroattiva, quanto la sua "... adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ..." (C. Cost. n. 374/2002). Si veda pure C. Cost. n. 274/2006, che ha precisato "... nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme di interpretazione autentica non è decisivo verificare se la norma abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, in quanto il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 cost. ... purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti ...". Neppure rileva, infine, che la norma di interpretazione autentica venga adottata in presenza di incertezze nell'applicazione di una precedente norma o di contrasti giurisprudenziali, oppure fissi con la scelta legislativa una delle possibili varianti interpretative del testo originario; ciò che conta è che l'interpretazione prescelta dal Legislatore, che così assurge a precetto positivo, "... non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ..." (C. Cost. n. 160/2013).

4. Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Dalle motivazioni che precedono, esposte dalla ricorrente e fatte proprie da queste Commissioni, risulta peraltro impossibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme denunciate, intese come applicabili anche alle ricevitorie.

Se infatti si assume che anche il centro di raccolta dati è soggetto passivo dell'imposta, gli effetti che si sono denunciati come incostituzionali sono inevitabili, e discendono proprio dall'aver ricompreso le ricevitorie tra i soggetti tenuti al pagamento del tributo.

In altri termini, per sfuggire alle conseguenze denunciate, l'unico modo è di intendere le suddette norme nel senso che non si applicano alle ricevitorie.

Ma questa non è un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate, quanto la loro disapplicazione al caso concreto.

È pure una strada percorribile, ma, come si è detto, rifiutata dal diritto vivente.

Ed è rispetto alla interpretazione che ne dà il diritto vivente che si solleva dunque la questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

La Commissione,

Visto l'art. 23 della legge 87/1953;

Ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 comma 1, lettera b) numero 3 del d.lgs. 504/1998 e art. 1 comma 66 lettera b) della legge n. 220 del 2010, in relazione agli articoli 3, 53 della Costituzione, nella parte in cui vengono interpretati come applicabili ai centri di raccolta dati, facendo di questi ultimi dei soggetti passivi della imposta unica sulle scosse, per i motivi esposti in narrativa.



Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Rieti, 12 novembre 2015

Il Presidente: GIANNI

Il Giudice est.: CRICENTI

16C00085

N. 61

Ordinanza del 17 dicembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Rieti sul ricorso proposto da Stanleybet Malta Limited contro Agenzia delle dogane e Monopoli, Ufficio regionale del Lazio - sede di Rieti

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.

- Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (“Riordino dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell’art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288”), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)”), art. 1, comma 66, lett. b).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI RIETI

SEZIONE 2

Riunita con l’intervento dei signori:

Gianni Sandro, Presidente;

Cricenti Giuseppe, relatore;

Francavilla Michelangelo, giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 85/2014 spedito il 18 aprile 2014, avverso avviso di accertamento n. MUP080000460U Giochi - Lotterie 2008;

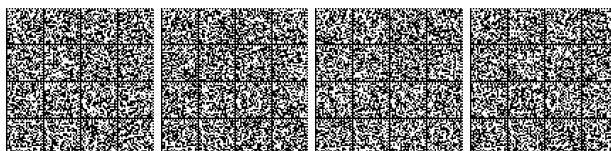
Contro: Ag. Dogane e Monopoli Sezione operativa di Rieti, proposto dal ricorrente: Stanleybet Malta Limited, Palazzo Pietro Stiges 90strait Stre La Valletta VLT 1436 Malta EE, difeso da: Avv. Gazzo Massimiliano c/o lo Studio legale De Berti Jacchia Franchini Forlani, via San Paolo, 7 - 20100 Milano MI.

La Commissione, a scioglimento della riserva;
letti gli atti;

OSSERVA

1. La ricorrente gestisce un centro di raccolta delle scommesse, per conto di Stanley International, che, per quanto riguarda l’Italia, ha ceduto il ramo di azienda relativo ai giochi ed alle scommesse, a Stanleybet Malta Limited.

In particolare, la ricorrente ha con la Stanley un contratto di ricevitoria, in base al quale raccoglie le scommesse dei singoli scommettitori e le trasmette a Stanley, pagando poi l’eventuale vincita. In sostanza, il giocatore prende visione, all’interno della ricevitoria, delle proposte di scommessa fatte da Stanley (in genere su un monitor telematico), compila



una schedina con la scommessa che intende accettare e la consegna al ricevitore, il quale la trasmette a Stanley. Quando quest'ultimo ha ricevuto la volontà dello scommettitore, quello è il momento in cui si conclude il contratto.

Se il giocatore vince, la somma viene pagata direttamente da Stanley.

Così che la ricevitoria non è il soggetto che organizza le scommesse, in quanto non stabilisce su cosa e per quanto scommettere e non decide quale sia la vincita da corrispondere al giocatore.

L'organizzatore della scommessa è il bookmaker (nel nostro caso Stanley) mentre la ricevitoria funge da centro di trasmissione dei dati necessari alla conclusione del gioco.

2. L'Agenzia delle Entrate pretende il pagamento della imposta sulle scommesse anche dal ricevitore.

Ciò fa sulla base dell'art. 3 decreto legislativo n. 504/1998 come interpretato dall'art. 1 comma 66, lettera B) legge n. 220/2010.

La prima delle due norme stabilisce che: «soggetti passivi dell'imposta unica sono coloro quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse». Norma oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art. 1, e 66, lett. b) , legge n. 220/2010, che, allo scopo di eliminare ogni dubbio sull'equiparazione delle scommesse offerte dagli allibratori muniti concessione italiana rispetto a quelli residenti in altro Stato membro dell'Unione europea, ed operanti con modalità transfrontaliera, che ne sono privi (cfr. art. 1, comma 6 legge n. 220/2010), ha disposto che « ... l'articolo 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza ... della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto terzi, il soggetto per conto del quale l'attività esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni».

Sulla base di questa ultima norma, l'Agenzia ritiene che i centri di raccolta dati siano «gestori» di scommesse per conto terzi, ossia per conto dei bookmaker (nel nostro caso per conto di Stanley), con la conseguenza di essere soggetti passivi di imposta.

3. La questione se i centri di raccolta dati siano o meno soggetti passivi di imposta è stata posta al giudice tributario in occasioni diverse. Allo stato prevale la tesi affermativa, che, ritenendo che i centri di raccolta dati «gestiscono» per conto dei bookmaker le scommesse, ritiene che essi ricadano nella previsione dell'art. 1, comma 66, legge n. 220/2010, e dunque siano soggetti passivi dell'imposta. Con i centri di raccolta è conseguentemente obbligato in via solidale il bookmaker di riferimento.

Questa tesi, per come anche documentato in atti, essendo di gran lunga più diffusa della tesi contraria, costituisce, allo stato, il diritto vivente, o comunque costituisce l'interpretazione corrente del combinato disposto (art. 3 decreto legislativo n. 504 del 1998 e art. 1 comma 66 legge n. 220/2010) in tema di soggetti passivi dell'imposta di consumo.

Questa interpretazione è però sospettata di illegittimità costituzionale per le ragioni, evidenziate dalla ricorrente, che si andranno ad evidenziare in seguito e che questa Commissione fa proprie, condividendole.

1. La rilevanza della questione.

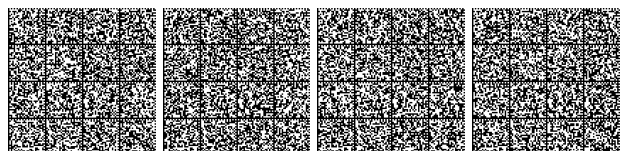
La ricorrente (centro di raccolta dati) contesta di dovere pagare l'imposta di consumo, meglio, contesta che le due norme suindicate, si possano riferire alla sua attività. È di tutta evidenza dunque che, per poter decidere il ricorso (se la ricorrente sia o meno soggetto d'imposta) deve farsi applicazione di quelle norme, e precisamente, della prima, quale formulazione originaria del precetto, della seconda quale interpretazione autentica del medesimo.

Se la norme vengono intese nel senso che le ricevitorie sono soggetti passivi d'imposta, il ricorso dovrà essere rigettato, viceversa se le norme sono intese come non riferibili alle ricevitorie, il ricorso andrà accolto.

Si intuisce, senza bisogno di alcuna altra argomentazione, che la decisione dipende dalla interpretazione che si vorrà dare alle suddette disposizioni. E tuttavia non si tratta di scegliere tra due interpretazioni diverse, così che la questione non è solo di tipo interpretativo. Come si è detto l'opinione corrente ha già scelto una interpretazione (e la norma, come è noto, è l'esito della interpretazione). Questa Commissione dunque prende atto che esiste un'interpretazione corrente, che porta a ritenere le ricevitorie come obbligate al pagamento dell'imposta, ma ritiene altresì che tale interpretazione corrente produca una norma incostituzionale. Dunque, la rilevanza della questione è nel fatto che la norma, quale esito dell'interpretazione corrente di quelle disposizioni, è nel senso della imponibilità e che la causa non può essere decisa se non applicandola.

Più precisamente.

Si può obiettare che è allora sufficiente che il giudice scelga l'una o l'altra delle suddette interpretazioni per decidere la causa, senza bisogno che sollevi questione di legittimità costituzionale.



O, più precisamente, si può obiettare che questo giudice non può sollevare la questione senza avere prima sondato la possibilità di una interpretazione della norma in un senso conforme a Costituzione.

Va osservato al riguardo, quanto a questo ultimo aspetto, che qui la rilevanza della questione è data dalla possibilità che la norma si riferisca anche alle ricevitorie quali soggetti d'imposta. E l'unica opzione interpretativa che è rimessa al giudice è solo di ritenere applicabile o meno la suddetta disciplina anche ai centri di raccolta delle scommesse.

Se il giudice decide che la norma non si applica alle ricevitorie, non fa un'interpretazione compatibile con la Costituzione, piuttosto esclude semplicemente che la norma, conforme o meno che sia alla Costituzione, non si applica affatto al suo caso.

La necessità di sondare se vi sia un'interpretazione compatibile con la Costituzione sorge solo dopo che il giudice avrà deciso che la norma si applica anche alle ricevitorie. Solo a quel punto, ritenuta applicabile la norma, e dunque scelta l'interpretazione che conduce a quell'esito, potrebbe essere obbligo del giudice verificare se vi sia un'interpretazione possibile che renda la norma compatibile con la Costituzione.

A ben vedere però il giudice rimettente non è obbligato ad una tale verifica quando l'interpretazione della cui costituzionalità egli dubita, costituisce diritto vivente, è, in altri termini, un'interpretazione seguita correntemente nella giurisprudenza. È regola più volte affermata che: «in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure — adeguandosi al diritto vivente — la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*cf. ex plurimis* sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996 e da ultimo n. 113 del 2015)».

Nel caso presente, le corti di merito (non v'è ancora alcuna pronuncia della Corte di cassazione) sono quasi unanimemente, con pochissime eccezioni, orientate verso la tesi per cui la norma si applica alle ricevitorie, considerando soggetti passivi d'imposta. E l'orientamento sta ricevendo l'avallo delle Commissioni regionali (CTR Bari n. 769/13/2015; CTR Milano n. 1458/15/2015; CTR Napoli n. 4615/17/2015).

3. La questione poi non appare manifestamente infondata.

È regola che il requisito della non manifesta infondatezza non comporta che il giudice sia convinto della piena fondatezza, ma è sufficiente che abbia oggettive ragioni di dubbio sulla costituzionalità della norma (Corte cost. 143 del 1982) per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 53, comma 1 della Costituzione in relazione al principio di capacità contributiva.

L'imposta sulle scommesse è, per opinione pacifica, un'imposta indiretta, che colpisce il consumo di ricchezza del giocatore. L'imposta grava sullo scommettitore anche se è riscossa dal concessionario e da questi girata all'erario. Di conseguenza la capacità contributiva su cui è commisurata l'imposta unica è quella dello scommettitore privato.

Il consumo della scommessa è dunque indice indiretto di capacità contributiva.

Come è tipico delle imposte indirette, l'onere relativo può essere (dovrebbe essere) trasferito sul consumatore della ricchezza tassata, ossia sul giocatore.

In sostanza, proprio in quanto il concessionario non è il soggetto gravato dall'imposta, ma solo colui che materialmente ne versa il getto all'erario, egli deve poter trasferire l'onere relativo sul soggetto passivo, ossia sul giocatore. Diversamente l'imposta, pensata per colpire il «consumo» della scommessa da parte dello scommettitore, finisce con il gravare sul concessionario, tradendo la sua natura di imposta di consumo. Ne segue che soltanto se l'imposta potrà effettivamente gravare sul consumatore o su soggetto capace di trasferire a quest'ultimo l'onere relativo, potrà ritenersi rispettato il criterio della capacità contributiva.

Se si intendono gli artt. 3 decreto legislativo n. 504/1998 e 1 comma 66 legge n. 220/2010 nel senso che la ricevitoria è un gestore per conto terzi della scommessa, e dunque soggetto passivo d'imposta, l'esito è la violazione del principio di capacità contributiva.

In nessun modo infatti la ricevitoria potrà traslare sullo scommettitore l'onere dell'imposta.

Non v'è alcuna norma infatti che consenta o imponga al centro di elaborazione dati di rivalersi sullo scommettitore o di effettuare la ritenuta sulle puntate ricevute o sulle vincite versate. Piuttosto la disciplina amministrativa prevede il contrario (D.M. n. 111/2006).



La ricevitoria non può effettuare una tale traslazione neanche in via indiretta, ossia modificando le quote di scommessa, poiché non ha alcun potere di farlo, essendo le quote, così come le percentuali di vincita stabilite direttamente dal bookmaker (nel nostro caso Stanley).

E del resto, di fatto, il contratto tra il bookmaker ed il ricevitore vieta a quest'ultimo ogni forma di ingerenza nella determinazione della scommessa e delle quote relative.

Il centro elaborazione dati, ricevuta la somma da parte dello scommettitore, deve trasmetterla al bookmaker, verso cui ha un obbligo di rendicontazione, così che in alcun modo la ricevitoria può traslare sullo scommettitore (neanche materialmente) l'imposta che, secondo l'interpretazione corrente, è tenuto a versare all'erario.

Più precisamente.

Alla ricevitoria (obbligato «principale») è preclusa la facoltà di rivalersi sul bookmaker (obbligato «dipendente»), per l'esplicito divieto dell'art. 64, comma 3, D.P.R. n. 600/1973, che — al contrario — attribuisce il diritto di rivalsa all'obbligato «dipendente», dunque, al bookmaker. In secondo luogo, quand'anche fosse superabile il disposto del predetto art. 64, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973, la rivalsa/regresso nei confronti del bookmaker traslerebbe l'onere del tributo su un soggetto (il bookmaker, appunto) che non è il titolare della capacità contributiva destinata dal Legislatore a venire incisa (lo scommettitore).

Ne segue che l'attribuzione al titolare di ricevitoria dell'onere dell'Imposta Unica viola il dettato costituzionale, in quanto colpisce un soggetto che non possiede la capacità contributiva individuata dal Legislatore quale fatto generatore del tributo (consumo di ricchezza nelle scommesse) e che, al contempo, non ha alcuna possibilità di traslarne l'onere su chi la possiede (lo scommettitore).

2. *Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Le disposizioni denunciate pongono il medesimo carico d'imposta sul «gestore per conto proprio» (il bookmaker) e sul «gestore per conto terzi» (il titolare di ricevitoria), accomunando così situazioni oggettivamente diverse sotto molteplici profili.

Innanzitutto, l'attività del bookmaker è astrattamente, ma anche di fatto, diversa da quella svolta per suo conto dalla ricevitoria. Mentre il bookmaker sceglie gli eventi su cui i giocatori sono invitati a effettuare scommesse (cosiddetto «palinsesto» ovvero «programma di accettazione» ai sensi dell'art. 5, comma 4, D.M. n. 111/2006), fissa le quote delle scommesse (vale a dire, il loro prezzo) e le loro condizioni contrattuali e, come visto, stipula in nome proprio i contratti di scommessa assumendone i diritti e gli obblighi, la ricevitoria si limita a fornirgli il supporto logistico esterno, mettendolo in contatto materiale con i giocatori, trasmettendo le rispettive volontà contrattuali ed i relativi flussi di provvista, e, in definitiva, eseguendo tutte e soltanto le direttive e le istruzioni ricevute dal bookmaker. Nessun ruolo, al contrario, ha la ricevitoria con riferimento alle altre fasi economico-giuridiche della scommessa: non partecipa alla formazione del palinsesto di gioco, né alla quotazione delle scommesse; è soggetto terzo rispetto al contratto di scommessa stipulato tra il bookmaker ed il giocatore; non vanta diritti sulla puntata; non risponde delle vincite; ed, infine, ha l'obbligo di pagarle, non già a titolo e con provvista propri, e bensì in esecuzione del mandato ricevuto da parte del bookmaker e con la provvista da lui fornita. Il bookmaker è il mandante della ricevitoria, dei cui incarichi quest'ultima è mera esecutrice.

Non meno diverse sono le utilità ritratte dai due soggetti dalla loro attività. Mentre, infatti, il ricavo del bookmaker è costituito dal valore delle scommesse stipulate, quello della ricevitoria è dato dalla provvigione che il bookmaker gli riconosce.

Dal punto di vista strettamente tributario, vale la pena di evidenziare l'effettivo rapporto sussistente tra i due soggetti nei confronti del presupposto d'imposta, che, lo si ricorda, C. cost. n. 350/2007 ha individuato nel contratto di scommessa. Mentre il bookmaker è parte del contratto di scommessa ed è titolare dei diritti (incameramento delle puntate) e degli obblighi (pagamento delle vincite) che ne conseguono, la ricevitoria si limita a «ricevere le schede di partecipazione e riscuotere le poste da parte dei concorrenti ...» per conto del primo (come esplicitamente previsto dall'art. 55, D.P.R. n. 581/1951), al contratto di scommessa rimanendo completamente estranea. Diverso è anche il rapporto con la provvista versata dallo scommettitore. Mentre, infatti, il bookmaker né è il proprietario ed è munito del potere giuridico di disporre, la ricevitoria è un mero mandatario all'incasso con precisi obblighi di rendicontazione, e con l'obbligo di riversare al primo tutto quanto ricevuto e movimentato, al netto delle sole vincite pagate ai giocatori e, in via di compensazione, delle provvigioni maturate a corrispettivo della propria attività.



Infine, anche con specifico riferimento alla capacità contributiva destinata a venire incisa (quella dello scommettitore), la posizione del bookmaker è profondamente diversa da quella della ricevitoria. Mentre il primo può realizzare la volontà legislativa di incidere la ricchezza dello scommettitore mediante quote (ovvero «prezzi» della scommessa) meno favorevoli e, comunque, rinvenire la provvista necessaria all'assolvimento del tributo nelle puntate raccolte, ciò non è sicuramente possibile per il ricevitore, a motivo dell'assenza di rapporti giuridici e/o economici con lo scommettitore.

La giurisprudenza di merito (ad es. CTP Napoli, n. 29890/30/2014) ha tentato di superare quest'ultima obiezione, affermando che il titolare di ricevitoria potrebbe liberarsi dell'onere dell'imposta mediante appositi accordi con il bookmaker che lo autorizzassero a prelevare l'imposta dalla puntata. La tesi, tuttavia, non ha pregio, per due ordini di ragioni. In primo luogo, la necessità di un simile accordo, lungi dal giustificare la discriminazione lamentata, la conferma, in quanto evidenzia l'inidoneità della norma a garantire da sola la ragionevolezza della discriminazione (senza, cioè, l'intervento di atti di autonomia contrattuale, rimessi alla convenienza e alla forza imprenditoriale dei privati). In secondo luogo, alla traslazione dell'onere tributario dal «gestore per conto terzi» (ricevitoria) sul terzo beneficiario della gestione (bookmaker), come già visto, osta il fatto che la responsabilità di quest'ultimo ha natura «dipendente» ed è, quindi, accompagnata dal diritto di rivalsa nei confronti del responsabile «principale» (il «gestore per conto terzi») ex art. 64, comma 3, D.P.R. n. 600/1973.

Posto, quindi, che bookmaker e titolare di ricevitoria sono soggetti radicalmente diversi, la loro equiparazione dal punto di vista della responsabilità tributaria non può trovare ragionevole giustificazione e si risolve in una discriminazione contraria al principio di uguaglianza.

Infine, a sostegno dell'assoggettamento all'imposta del titolare di ricevitoria, neppure potrà invocarsi un'esigenza di supposta parità di trattamento fiscale delle scommesse organizzate da soggetti titolari di concessione con quelle organizzate da soggetti privi di tale titolo. Al contrario, è proprio l'attribuzione della soggettività passiva alla ricevitoria, per definizione priva di concessione, a violare tale principio. Infatti, nel sistema concessorio, l'unico soggetto passivo è l'allibratore titolare di concessione (cfr. art. 16, D.M. n. 111/2006), e giammai la «sua» ricevitoria.

3. *Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Corollari del principio di uguaglianza tutelati dal medesimo art. 3 Cost. sono i principi di ragionevolezza delle leggi e di proporzionalità (cfr., ad es. C. cost. n. 2/1999 in cui si è giudicato che la disposizione ivi scrutinata era «... irragionevole, contrastando con il principio di proporzione che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza ...»). Questi principi si sostanziano nel rapporto che deve sussistere tra l'obiettivo della norma ed i mezzi che il Legislatore ha approntato per il suo raggiungimento, essendo sufficiente, per dubitare della sua costituzionalità, il riscontro della sua intrinseca irragionevolezza (cfr. C. cost. n. 104/2003[8]), senza necessità di rinvenire alcun *tertium comparationis* (cfr. C. cost. n. 23/2011[9]).

Conseguentemente, la norma sarà intrinsecamente irragionevole e non proporzionale se, da un lato è inidonea a realizzare i fini che dovrebbero giustificarla e, dall'altro, comprime in modo abnorme od eccessivo altri diritti costituzionalmente tutelati.

Esemplarmente C. cost. n. 89/1996 ha giudicato che il «test di ragionevolezza» costituisce «... un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa «ragione» della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza.

Ogni tessuto normativo deve anzi presentare, una «motivazione» obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai «motivi», storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall'analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di «causa» o «ragione» della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla «irragionevole» e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe ...» (cfr. altresì *ex multis* C. cost. n. 245/2007).

I predetti principi sono stati ripetutamente applicati dalla Consulta anche in materia fiscale, ad esempio, con le sentenze nn. 281/2011 e 10/2015.

Con, la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in materia di riscossione tributaria, nella parte in cui prevedeva che il valore di assegnazione allo Stato del bene pignorato all'esito del terzo incanto negativo fosse svincolato da quello di mercato. Tale decisione riposa sul giudizio di irragionevolezza del Legislatore nel prevedere che il valore di espropriazione del bene era individuato in maniera



del tutto avulsa rispetto al suo reale valore; e ciò, nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente.

Pertinente è anche la recentissima C. cost. n. 10/2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità della ed. Robin Hood tax (art. 81, comma 16, 17 e 18, decreto-legge n. 112/2008), giudicata irrazionale per la sua inidoneità a conseguire il duplice obiettivo che avrebbe dovuto giustificarla; vale a dire, da un lato, la tassazione dell'extra profitto derivante ai petrolieri dalle particolari conformazioni del mercato e, dall'altro, la salvaguardia degli interessi dei consumatori mediante il divieto di traslazione.

Con riferimento al test di proporzionalità, la Corte ha chiarito che esso si risolve nel necessario contemperamento dei diversi principi e valori di rango costituzionale coinvolti; contemperamento, da considerarsi diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (C. cost. n. 220/1995). Infatti, «... il test di proporzionalità, utilizzato ... spesso insieme con quello di ragionevolezza ... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi ...» (C. cost. n. 1/2014).

Al proposito, si rammenti che l'intervento legislativo del 2010 trovava il suo esplicito obiettivo nella volontà legislativa di equiparare la tassazione delle scommesse offerte dai bookmaker nazionali muniti di concessione a quella dei bookmaker (per lo più esteri) che ne erano privi, «... garantendo altresì maggiore effettività al principio di lealtà fiscale nel settore del gioco e recuperando base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali nel medesimo settore ...» (cfr. art. 1, comma 64, legge n. 220/2010). Ebbene, le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono dimostrano come tali finalità, seppur in astratto idonee a giustificare con il tributo l'incisione del diritto di proprietà del contribuente, non vengano affatto realizzate in concreto dall'intervento normativo del 2010 e dall'assetto dell'Imposta Unica che ne è derivato.

In primo luogo, l'intervento non realizza alcuna equiparazione soggettiva tra gli operatori del mercato, non proponendo affatto un'equazione fra ricevitori «fuori concessione» (quale l'odierna ricorrente) e ricevitori «in concessione», né dei bookmaker «fuori concessione» (come quelli esteri) al bookmaker «in concessione» (cioè, i concessionari nazionali).

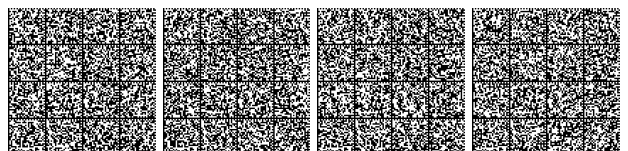
Quanto ai ricevitori, è agevole osservare che quelli «in concessione» non vengono mai chiamati ad alcun versamento a titolo di Imposta Unica. A riprova di ciò, il D.M. n. 111/2006, mentre all'art. 2 ammette esplicitamente che l'allibratore/concessionario possa avvalersi di ricevitorie (denominate luoghi di vendita), all'art. 16 riconosce non meno chiaramente l'allibratore/concessionario come unico debitore dell'imposta, prevedendo addirittura le modalità pratiche con cui essa deve venire assolta («... il concessionario effettua il pagamento delle somme dovute, a titolo di imposta unica nonché le vincite ed i rimborsi non riscossi di cui all'articolo 20, comma 2, con le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 2002, n. 66 ...»).

Quanto, invece, alla posizione dei bookmaker, mentre quelli titolari di concessione sono obbligati al pagamento, quelli privi di concessione che si avvalgono di ricevitorie (come, nel caso di specie, Stanleybet) non sono assoggettati al medesimo obbligo. A questi ultimi, infatti, che secondo il modello della «gestione per conto terzi» sono meri obbligati «dipendenti», l'art. 64, comma 3, D.P.R. n. 600/1973 attribuisce il diritto di regresso integrale nei confronti della ricevitoria.

In secondo luogo, non è realizzato neppure l'effetto dell'equiparazione fiscale delle scommesse «in concessione» rispetto a quelle «fuori concessione» e, quindi, del «... recuper[o di] base imponibile e di gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali ...». Si è visto, infatti, che il titolare di ricevitoria cui è addossato l'onere dell'imposta non ha alcuna possibilità di traslarlo sugli scommettitori; e, pertanto, se mai le scommesse «fuori concessione» fossero state davvero stipulate in evasione d'imposta prima della legge n. 220/2010, tale situazione non è sicuramente cambiata a tutt'oggi.

L'inidoneità degli strumenti approntati dalla legge n. 220/2010 per raggiungere gli obiettivi dichiarati dal Legislatore (sottoposizione alla medesima contribuzione delle scommesse offerte da qualunque allibratore e, quindi, realizzazione dell'equa contribuzione di cui all'art. 53 Cost.) è, dunque, di solare evidenza.

Ma, all'irragionevolezza della novellazione introdotta dall'art. 1, comma 66, lett. b), della legge n. 220/2010 nel contesto della presente causa si perviene, oltre che sul piano intrinseco, anche nella diversa prospettiva della retroattività. Se è vero che non sussiste un divieto costituzionale delle leggi extrapenali retroattive (art. 25 Cost.), queste soggiacciono però ad un più penetrante scrutinio, a salvaguardia dei «... fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, [e] di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio



connaturato allo Stato di diritto ...» (C. cost. n. 282/2005; nonché C. cost. n. 156/2007). Il criterio della costituzionalità delle leggi retroattive in materia extra-penale si riconduce, ancora una volta, alla loro ragionevolezza. In punto, C. cost. n. 416/1999 ha giudicato: «... Il legislatore ha il potere di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 10 Cost., situazioni pregresse ... in quanto il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento ... non è stato elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'art. 25 Cost. relativa alla legge penale, sicché, fuori da tale ultima materia, può emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione che [anche] la retroattività sia giustificata sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sent. n. 229 del 1999; sent. n. 211 del 1997, n. 390 del 1995), tra i quali è compreso l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica ...» (Conformi, *ex multis*, C. cost. n. 419/2000; C. cost. n. 446/2002).

La speciale sensitività costituzionale della retroattività che è insita nelle leggi interpretative è questione ben nota ai Giudici delle Leggi. Ad esempio, C. cost. n. 409/2005 ha statuito che «... al di fuori della materia penale ... ciò che conta precipuamente ai fini del sindacato di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti ... per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali ... questa Corte ha ritenuto che in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sent. n. 446/2002)...».

La soluzione non muta neppure per le leggi formalmente di interpretazione autentica, come è il caso della legge n. 220/2010. C. cost. n. 252/2000 ha giudicato: «... siccome la disposizione censurata è norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva ... è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico ...».

Ciò che conta, non è tanto la natura formale o dichiarata di legge di interpretazione autentica, e perciò, tecnicamente retroattiva, quanto la sua «... adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ...» (C. cost. n. 374/2002). Si veda pure C. cost. n. 274/2006, che ha precisato che ... nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme di interpretazione autentica non è decisivo verificare se la norma abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, in quanto il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 Cost. ... purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti ...». Neppure rileva, infine, che la norma di interpretazione autentica venga adottata in presenza di incertezze nell'applicazione di una precedente norma o di contrasti giurisprudenziali, oppure fissi con la scelta legislativa una delle possibili varianti interpretative del testo originario; ciò che conta è che l'interpretazione prescelta dal Legislatore, che così assurge a precetto positivo, «... non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ...» (C. cost. n. 160/2013).

4. Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Dalle motivazioni che precedono, esposte dalla ricorrente e fatte proprie da questa Commissione, risulta peraltro impossibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme denunciate, intese come applicabili anche alle ricevitorie.

Se infatti si assume che anche il centro di raccolta dati è soggetto passivo dell'imposta, gli effetti che si sono denunciati come incostituzionali sono inevitabili, e discendono proprio dall'aver ricompreso le ricevitorie tra i soggetti tenuti al pagamento del tributo.

In altri termini, per sfuggire alle conseguenze denunciate, l'unico modo è di intendere le suddette norme nel senso che non si applicano alle ricevitorie.

Ma questa non è un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate, quanto la loro disapplicazione al caso concreto.

È pure una strada percorribile, ma, come si è detto, rifiutata dal diritto vivente.

Ed è rispetto alla interpretazione che ne dà il diritto vivente che si solleva dunque la questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

La Commissione,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, comma 1, lettera b) numero 3 del decreto legislativo n. 504/1998 e art. 1, comma 66, lettera b) della legge n. 220 del 2010, in relazione agli artt. 3, 53 della Costituzione, nella parte in cui vengono interpretati come applicabili ai centri di raccolta dati, facendo di questi ultimi dei soggetti passivi della imposta unica sulle scommesse, per i motivi esposti in narrativa.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Rieti, 12 novembre 2015

Il Presidente: GIANNI

Il Giudice est.: CRICENTI

16C00086

N. 62

Ordinanza del 17 dicembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Rieti sul ricorso proposto da Stanleybet Malta Limited contro Agenzia delle dogane e monopoli, Ufficio regionale del Lazio - sede di Rieti

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.

- Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 ("Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288"), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)"), art. 1, comma 66, lett. b).

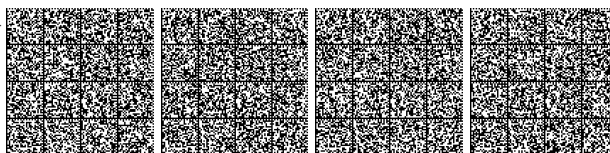
LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI RIETI

SEZIONE 2

Riunita con l'intervento dei signori: Gianni Sandro - Presidente, Cricenti Giuseppe - relatore, Mazzatosta Mario - Giudice, ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 13/2015 spedito il 14 gennaio 2015, avverso avviso di accertamento n. MUP090000425U giochi-lotterie 2009, contro: Agenzia delle dogane e monopoli - Sezione operativa di Rieti, proposto dal ricorrente: Stanleybet Malta Limited, Palazzo Pietro Stiges, 103 Str. Stree La Valletta EE, difeso da Gazzo Massimiliano presso studio legale De Berti Jacchia Franchini, via San Paolo n. 7 - 20100 Milano.

La Commissione, a scioglimento della riserva; letti gli atti; osserva.

1. La ricorrente gestisce un centro di raccolta delle scommesse, per conto di Stanley International, che, per quanto riguarda l'Italia, ha ceduto il ramo di azienda relativo ai giochi ed alle scommesse, a Stanleybet Malta Limited.



In particolare, la ricorrente ha con la Stanley un contratto di ricevitoria, in base al quale raccoglie le scommesse dei singoli scommettitori e le trasmette a Stanley, pagando poi l'eventuale vincita. In sostanza, il giocatore prende visione, all'interno della ricevitoria, delle proposte di scommessa fatte da Stanley (in genere su un monitor telematico), compila una schedina con la scommessa che intende accettare e la consegna al ricevitore, il quale la trasmette a Stanley. Quando quest'ultimo ha ricevuto la volontà dello scommettitore, quello è il momento in cui si conclude il contratto.

Se il giocatore vince, la somma viene pagata direttamente da Stanley.

Così che la ricevitoria non è il soggetto che organizza le scommesse, in quanto non stabilisce su cosa e per quanto scommettere e non decide quale sia la vincita da corrispondere al giocatore.

L'organizzatore della scommessa è il bookmaker (nel nostro caso Stanley) mentre la ricevitoria funge da centro di trasmissione dei dati necessari alla conclusione del gioco.

2. L'Agenzia delle entrate pretende il pagamento della imposta sulle scommesse anche dal ricevitore.

Ciò fa sulla base dell'art. 3, decreto legislativo n. 504/1998 come interpretato dall'art. 1, comma 66, lettera b), legge n. 220/2010.

La prima delle due norme stabilisce che: «soggetti passivi dell'imposta unica sono coloro quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse». Norma oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art. 1, comma 66, lettera b), legge n. 220/2010, che, allo scopo di eliminare ogni dubbio sull'equiparazione delle scommesse offerte dagli allibratori muniti concessione italiana rispetto a quelli residenti in altro Stato membro dell'Unione europea, ed operanti con modalità transfrontaliera, che ne sono privi (*cf.* art. 1, comma 6, legge n. 220/2010), ha disposto che «... l'art. 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza ... della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto terzi, il soggetto per conto del quale l'attività esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni».

Sulla base di questa ultima norma, l'Agenzia ritiene che i centri di raccolta dati siano «gestori» di scommesse per conto terzi, ossia per conto dei bookmaker (nel nostro caso per conto di Stanley), con la conseguenza di essere soggetti passivi di imposta.

3. La questione se i centri di raccolta dati siano o meno soggetti passivi di imposta è stata posta al giudice tributario in occasioni diverse. Allo stato prevale la tesi affermativa, che, ritenendo che i centri di raccolta dati «gestiscono» per conto dei bookmaker le scommesse, ritiene che essi ricadano nella previsione dell'art. 1, comma 66, legge n. 220/2010, e dunque siano soggetti passivi dell'imposta. Con i centri di raccolta è conseguentemente obbligato in via solidale il bookmaker di riferimento.

Questa tesi, per come anche documentato in atti, essendo di gran lunga più diffusa della tesi contraria, costituisce, allo stato, il diritto vivente, o comunque costituisce l'interpretazione corrente del combinato disposto (art. 3, decreto legislativo n. 504 del 1998 e art. 1, comma 66, legge n. 220/2010) in tema di soggetti passivi dell'imposta di consumo.

Questa interpretazione è però sospettata di illegittimità costituzionale per le ragioni, evidenziate dalla ricorrente, che si andranno ad evidenziare in seguito e che questa Commissione fa proprie, condividendole.

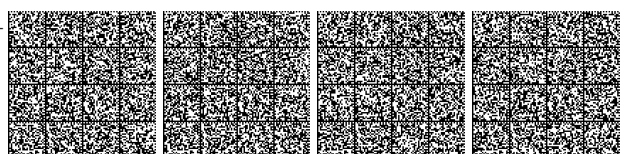
1. La rilevanza della questione.

La ricorrente (centro di raccolta dati) contesta di dovere pagare l'imposta di consumo, meglio, contesta che le due norme suindicate, si possano riferire alla sua attività. È di tutta evidenza dunque che, per poter decidere il ricorso (se la ricorrente sia o meno soggetto d'imposta) deve farsi applicazione di quelle norme, e precisamente, della prima, quale formulazione originaria del precetto, della seconda quale interpretazione autentica del medesimo.

Se la norme vengono intese nel senso che le ricevitorie sono soggetti passivi d'imposta, il ricorso dovrà essere rigettato, viceversa se le norme sono intese come non riferibili alle ricevitorie, il ricorso andrà accolto.

Si intuisce, senza bisogno di alcuna altra argomentazione, che la decisione dipende dalla interpretazione che si vorrà dare alle suddette disposizioni. E tuttavia non si tratta di scegliere tra due interpretazioni diverse, così che la questione non è solo di tipo interpretativo. Come si è detto l'opinione corrente ha già scelto una interpretazione (e la norma, come è noto, è l'esito della interpretazione). Questa Commissione dunque prende atto che esiste un'interpretazione corrente, che porta a ritenere le ricevitorie come obbligate al pagamento dell'imposta, ma ritiene altresì che tale interpretazione corrente produca una norma incostituzionale. Dunque, la rilevanza della questione è nel fatto che la norma, quale esito dell'interpretazione corrente di quelle disposizioni, è nel senso della imponibilità e che la causa non può essere decisa se non applicandola.

Più precisamente.



Si può obiettare che è allora sufficiente che il giudice scelga l'una o l'altra delle suddette interpretazioni per decidere la causa, senza bisogno che sollevi questione di legittimità costituzionale.

O, più precisamente, si può obiettare che questo giudice non può sollevare la questione senza avere prima sondato la possibilità di una interpretazione della norma in un senso conforme a Costituzione.

Va osservato al riguardo, quanto a questo ultimo aspetto, che qui la rilevanza della questione è data dalla possibilità che la norma si riferisca anche alle ricevitorie quali soggetti d'imposta. E l'unica opzione interpretativa che è rimessa al giudice è solo di ritenere applicabile o meno la suddetta disciplina anche ai centri di raccolta delle scommesse.

Se il giudice decide che la norma non si applica alle ricevitorie, non fa un'interpretazione compatibile con la Costituzione, piuttosto esclude semplicemente che la norma, conforme o meno che sia alla Costituzione, non si applica affatto al suo caso.

La necessità di sondare se vi sia un'interpretazione compatibile con la Costituzione sorge solo dopo che il giudice avrà deciso che la norma si applica anche alle ricevitorie. Solo a quel punto, ritenuta applicabile la norma, e dunque scelta l'interpretazione che conduce a quell'esito, potrebbe essere obbligo del giudice verificare se vi sia un'interpretazione possibile che renda la norma compatibile con la Costituzione.

A ben vedere però il giudice rimettente non è obbligato ad una tale verifica quando l'interpretazione della cui costituzionalità egli dubita, costituisce diritto vivente, è, in altri termini, un'interpretazione seguita correntemente nella giurisprudenza. È regola più volte affermata che: «in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure — adeguandosi al diritto vivente — la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*cf. ex plurimis* sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996 e da ultimo n. 113 del 2015).

Nel caso presente, le corti di merito (non v'è ancora alcuna pronuncia della Corte di cassazione) sono quasi unanimemente, con pochissime eccezioni, orientate verso la tesi per cui la norma si applica alle ricevitorie, considerandole soggetti passivi d'imposta. E l'orientamento sta ricevendo l'avallo delle Commissioni regionali (CTR Bari n. 769/13/2915; CTR Milano n. 1458/15/2015; CTR Napoli n. 4615/17/2015).

2. La questione poi non appare manifestamente infondata.

È regola che il requisito della non manifesta infondatezza non comporta che il giudice sia convinto della piena fondatezza, ma è sufficiente che abbia oggettive ragioni di dubbio sulla costituzionalità della norma (Corte cost. n. 143 del 1982), per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 53, comma 1 della Costituzione in relazione al principio di capacità contributiva.

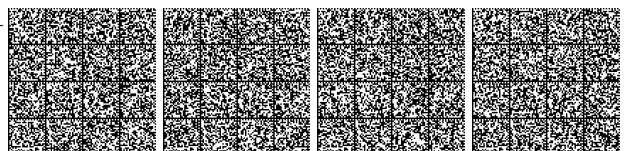
L'imposta sulle scommesse è, per opinione pacifica, un'imposta indiretta, che colpisce il consumo di ricchezza del giocatore. L'imposta grava sullo scommettitore anche se è riscossa dal concessionario e da questi girata all'erario. Di conseguenza la capacità contributiva su cui è commisurata l'imposta unica è quella dello scommettitore privato.

Il consumo della scommessa è dunque indice indiretto di capacità contributiva.

Come è tipico delle imposte indirette, l'onere relativo può essere (dovrebbe essere) trasferito sul consumatore della ricchezza tassata, ossia sul giocatore.

In sostanza, proprio in quanto il concessionario non è il soggetto gravato dall'imposta, ma solo colui che materialmente ne versa il gettito all'erario, egli deve poter trasferire l'onere relativo sul soggetto passivo, ossia sul giocatore. Diversamente l'imposta, pensata per colpire il «consumo» della scommessa da parte dello scommettitore, finisce con il gravare sul concessionario, tradendo la sua natura di imposta di consumo. Ne segue che soltanto se l'imposta potrà effettivamente gravare sul consumatore o su soggetto capace di trasferire a quest'ultimo l'onere relativo, potrà ritenersi rispettato il criterio della capacità contributiva.

Se si intendono gli articoli 3, decreto legislativo n. 504/1998 e 1, comma 66, legge n. 220/2010 nel senso che la ricevitoria è un gestore per conto terzi della scommessa, e dunque soggetto passivo d'imposta, l'esito è la violazione del principio di capacità contributiva.



In nessun modo infatti la ricevitoria potrà traslare sullo scommettitore l'onere dell'imposta.

Non v'è alcuna norma infatti che consenta o imponga al centro di elaborazione dati di rivalersi sullo scommettitore o di effettuare la ritenuta sulle puntate ricevute o sulle vincite versate. Piuttosto la disciplina amministrativa prevede il contrario (decreto ministeriale n. 111/2006).

La ricevitoria non può effettuare una tale traslazione neanche in via indiretta, ossia modificando le quote di scommessa, poiché non ha alcun potere di farlo, essendo le quote, così come le percentuali di vincita stabilite direttamente dal bookmaker (nel nostro caso Stanley).

E del resto, di fatto, il contratto tra il bookmaker ed il ricevitore vieta a quest'ultimo ogni forma di ingerenza nella determinazione della scommessa e delle quote relative.

Il centro elaborazione dati, ricevuta la somma da parte dello scommettitore, deve trasmetterla al bookmaker, verso cui ha un obbligo di rendicontazione, così che in alcun modo la ricevitoria può traslare sullo scommettitore (neanche materialmente) l'imposta che, secondo l'interpretazione corrente, è tenuto a versare all'erario.

Più precisamente.

Alla ricevitoria (obbligato «principale») è preclusa la facoltà di rivalersi sul bookmaker (obbligato «dipendente»), per l'esplicito divieto dell'art. 64, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, che — al contrario — attribuisce il diritto di rivalsa all'obbligato «dipendente», dunque, al bookmaker. In secondo luogo, quand'anche fosse superabile il disposto del predetto art. 64, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, la rivalsa/regresso nei confronti del bookmaker traslerebbe l'onere del tributo su un soggetto (il bookmaker, appunto) che non è il titolare della capacità contributiva destinata dal legislatore a venire incisa (lo scommettitore).

Ne segue che l'attribuzione al titolare di ricevitoria dell'onere dell'imposta unica viola il dettato costituzionale, in quanto colpisce un soggetto che non possiede la capacità contributiva individuata dal legislatore quale fatto generatore del tributo (consumo di ricchezza nelle scommesse) e che, al contempo, non ha alcuna possibilità di traslarne l'onere su chi la possiede (lo scommettitore).

2. Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Le disposizioni denunciate pongono il medesimo carico d'imposta sul «gestore per conto proprio» (il bookmaker) e sul «gestore per conto terzi» (il titolare di ricevitoria), accomunando così situazioni oggettivamente diverse sotto molteplici profili.

Innanzitutto, l'attività del bookmaker è astrattamente, ma anche di fatto, diversa da quella svolta per suo conto dalla ricevitoria. Mentre il bookmaker sceglie gli eventi su cui i giocatori sono invitati a effettuare scommesse (cosiddetto «palinsesto» ovvero «programma di accettazione» ai sensi dell'art. 5, comma 4, decreto ministeriale n. 111/2006), fissa le quote delle scommesse (vale a dire, il loro prezzo) e le loro condizioni contrattuali e, come visto, stipula in nome proprio i contratti di scommessa assumendone i diritti e gli obblighi, la ricevitoria si limita a fornirgli il supporto logistico esterno, mettendolo in contatto materiale con i giocatori, trasmettendo le rispettive volontà contrattuali ed i relativi flussi di provvista, e, in definitiva, eseguendo tutte e soltanto le direttive e le istruzioni ricevute dal bookmaker. Nessun ruolo, al contrario, ha la ricevitoria con riferimento alle altre fasi economico-giuridiche della scommessa: non partecipa alla formazione del palinsesto di gioco, né alla quotazione delle scommesse; è soggetto terzo rispetto al contratto di scommessa stipulato tra il bookmaker ed il giocatore; non vanta diritti sulla puntata; non risponde delle vincite; ed, infine, ha l'obbligo di pagarle, non già a titolo e con provvista propri, e bensì in esecuzione del mandato ricevuto da parte del bookmaker e con la provvista da lui fornita. Il bookmaker è il mandante della ricevitoria, dei cui incarichi quest'ultima è mera esecutrice.

Non meno diverse sono le utilità ritratte dai due soggetti dalla loro attività. Mentre, infatti, il ricavo del bookmaker è costituito dal valore delle scommesse stipulate, quello della ricevitoria è dato dalla provvigione che il bookmaker gli, riconosce.

Dal punto di vista strettamente tributario, vale la pena di evidenziare l'effettivo rapporto sussistente tra i due soggetti nei confronti del presupposto d'imposta, che, lo si ricorda, C. cost. n. 350/2007 ha individuato nel contratto di scommessa. Mentre il bookmaker è parte del contratto di scommessa ed è titolare dei diritti (incameramento delle puntate) e degli obblighi (pagamento delle vincite) che ne conseguono, la ricevitoria si limita a «ricevere le schede di partecipazione e riscuotere le poste da parte dei concorrenti ...» per conto del primo (come esplicitamente previsto dall'art. 55, decreto del Presidente della Repubblica n. 581/1951), al contratto di scommessa rimanendo completamente estranea.



Diverso è anche il rapporto con la provvista versata dallo scommettitore. Mentre, infatti, il bookmaker né è il proprietario ed è munito del potere giuridico di disporre, la ricevitoria è un mero mandatario all'incasso con precisi obblighi di rendicontazione, e con l'obbligo di riversare al primo tutto quanto ricevuto e movimentato, al netto delle sole vincite pagate ai giocatori e, in via di compensazione, delle provvigioni maturate a corrispettivo della propria attività.

Infine, anche con specifico riferimento alla capacità contributiva destinata a venire incisa (quella dello scommettitore), la posizione del bookmaker è profondamente diversa da quella della ricevitoria. Mentre il primo può realizzare la volontà legislativa di incidere la ricchezza dello scommettitore mediante quote (ovvero «prezzi» della scommessa) meno favorevoli e, comunque, rinvenire la provvista necessaria all'assolvimento del tributo nelle puntate raccolte, ciò non è sicuramente possibile per il ricevitore, a motivo dell'assenza di rapporti giuridici e/o economici con lo scommettitore.

La giurisprudenza di merito (ad esempio: CTP Napoli, n. 29890/30/2014) ha tentato di superare quest'ultima obiezione, affermando che il titolare di ricevitoria potrebbe liberarsi dell'onere dell'imposta mediante appositi accordi con il bookmaker che lo autorizzassero a prelevare l'imposta dalla puntata. La tesi, tuttavia, non ha pregio, per due ordini di ragioni. In primo luogo, la necessità di un simile accordo, lungi dal giustificare la discriminazione lamentata, la conferma, in quanto evidenzia l'inidoneità della norma a garantire da sola la ragionevolezza della discriminazione (senza, cioè, l'intervento di atti di autonomia contrattuale, rimessi alla convenienza e alla forza imprenditoriale dei privati). In secondo luogo, alla traslazione dell'onere tributario dal «gestore per conto terzi» (ricevitoria) sul terzo beneficiario della gestione (bookmaker), come già visto, osta il fatto che la responsabilità di quest'ultimo ha natura «dipendente» ed è, quindi, accompagnata dal diritto di rivalsa nei confronti del responsabile «principale» (il «gestore per conto terzi») ex art. 64, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973.

Posto, quindi, che bookmaker e titolare di ricevitoria sono soggetti radicalmente diversi, la loro equiparazione dal punto di vista della responsabilità tributaria non può trovare ragionevole giustificazione e si risolve in una discriminazione contraria al principio di uguaglianza.

Infine, a sostegno dell'assoggettamento all'imposta del titolare di ricevitoria, neppure potrà invocarsi un'esigenza di supposta parità di trattamento fiscale delle scommesse organizzate da soggetti titolari di concessione con quelle organizzate da soggetti privi di tale titolo. Al contrario, è proprio l'attribuzione della soggettività passiva alla ricevitoria, per definizione priva di concessione, a violare tale principio. Infatti, nel sistema concessorio, l'unico soggetto passivo è l'allibratore titolare di concessione (cfr. art. 16, decreto ministeriale n. 111/2006), e giammai la «sua» ricevitoria.

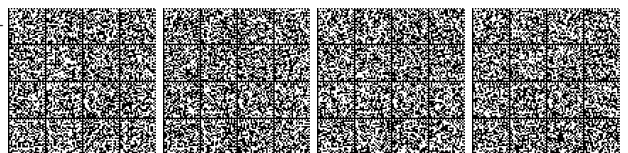
3. Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione.

Corollari del principio di uguaglianza tutelati dal medesimo art. 3 Cost. sono i principi di ragionevolezza delle leggi e di proporzionalità (cfr., ad esempio: C. cost. n. 2/1999 in cui si è giudicato che la disposizione ivi scrutinata era «... irragionevole, contrastando con il principio di proporzione che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza ...»). Questi principi si sostanziano nel rapporto che deve sussistere tra l'obiettivo della norma ed i mezzi che il legislatore ha approntato per il suo raggiungimento, essendo sufficiente, per dubitare della sua costituzionalità, il riscontro della sua intrinseca irragionevolezza (cfr. C. cost. n. 104/2003[8]), senza necessità di rinvenire alcun *tertium comparationis* (cfr. C. cost. n. 23/2011[9]). Conseguentemente, la norma sarà intrinsecamente irragionevole e non proporzionale se, da un lato è inidonea a realizzare i fini che dovrebbero giustificarla e, dall'altro, comprime in modo abnorme od eccessivo altri diritti costituzionalmente tutelati.

Esemplarmente C. cost. n. 89/1996 ha giudicato che il «test di ragionevolezza» costituisce «... un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa “ragione” della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza.

Ogni tessuto normativo deve anzi presentare, una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall'analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di “causa” o “ragione” della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla “irragionevole” e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe ...» (cfr. altresì *ex multis* C. cost. n. 245/2007).

I predetti principi sono stati ripetutamente applicati dalla Consulta anche in materia fiscale, ad esempio, con le sentenze n. 281/2011 e n. 10/2015.



Con la prima è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in materia di riscossione tributaria, nella parte in cui prevedeva che il valore di assegnazione allo Stato del bene pignorato all'esito del terzo incanto negativo fosse svincolato da quello di mercato. Tale decisione riposa sul giudizio di irragionevolezza del legislatore nel prevedere che il valore di espropriazione del bene era individuato in maniera del tutto avulsa rispetto al suo reale valore; e ciò, nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente.

Pertinente è anche la recentissima C. cost. n. 10/2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità della ed. Robin Hood tax (art. 81, commi 16, 17 e 18, decreto-legge n. 112/2008), giudicata irrazionale per la sua inidoneità a conseguire il duplice obiettivo che avrebbe dovuto giustificarla; vale a dire, da un lato, la tassazione dell'extra profitto derivante ai petrolieri dalle particolari conformazioni del mercato e, dall'altro, la salvaguardia degli interessi dei consumatori mediante il divieto di traslazione.

Con riferimento al test di proporzionalità, la Corte ha chiarito che esso si risolve nel necessario contemperamento dei diversi principi e valori di rango costituzionale coinvolti; contemperamento, da considerarsi diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (C. cost. n. 220/1995). Infatti, «... il test di proporzionalità, utilizzato ... spesso insieme con quello di ragionevolezza ... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi ...» (C. cost. n. 1/2014).

Al proposito, si rammenti che l'intervento legislativo del 2010 trovava il suo esplicito obiettivo nella volontà legislativa di equiparare la tassazione delle scommesse offerte dai bookmaker nazionali muniti di concessione a quella dei bookmaker (per io più esteri) che ne erano privi, «... garantendo altresì maggiore effettività al principio di lealtà fiscale nel settore del gioco e recuperando base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali nel medesimo settore ...» (cfr. art. 1, comma 64, legge n. 220/2010). Ebbene, le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono dimostrano come tali finalità, seppur in astratto idonee a giustificare con il tributo l'incisione del diritto di proprietà del contribuente, non vengano affatto realizzate in concreto dall'intervento normativo del 2010 e dall'assetto dell'imposta unica che ne è derivato.

In primo luogo, l'intervento non realizza alcuna equiparazione soggettiva tra gli operatori del mercato, non proponendo affatto un'equazione fra ricevitori «fuori concessione» (quale l'odierna ricorrente) e ricevitori «in concessione», né dei bookmaker «fuori concessione» (come quelli esteri) ai bookmaker «in concessione» (cioè, i concessionari nazionali).

Quanto ai ricevitori, è agevole osservare che quelli «in concessione» non vengono mai chiamati ad alcun versamento a titolo di imposta unica. A riprova di ciò, il decreto ministeriale n. 111/2006, mentre all'art. 2 ammette esplicitamente che l'allibratore/concessionario possa avvalersi di ricevitorie (denominate luoghi di vendita), all'art. 16 riconosce non meno chiaramente l'allibratore/concessionario come unico debitore dell'imposta, prevedendo addirittura le modalità pratiche con cui essa deve venire assolta («... il concessionario effettua il pagamento delle somme dovute, a titolo di imposta unica nonché le vincite ed i rimborsi non riscossi di cui all'art. 20, comma 2, con le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 2002, n. 66 ...»).

Quanto, invece, alla posizione dei bookmaker, mentre quelli titolari di concessione sono obbligati al pagamento, quelli privi di concessione che si avvalgono di ricevitorie (come, nel caso di specie, Stanleybet) non sono assoggettati al medesimo obbligo. A questi ultimi, infatti, che secondo il modello della «gestione per conto terzi» sono meri obbligati «dipendenti», l'art. 64, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 attribuisce il diritto di regresso integrale nei confronti della ricevitoria.

In secondo luogo, non è realizzato neppure l'effetto dell'equiparazione fiscale delle scommesse «in concessione» rispetto a quelle «fuori concessione» e, quindi, del «... recuper[o di] base imponibile e di gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali ...». Si è visto, infatti, che il titolare di ricevitoria cui è addossato l'onere dell'imposta non ha alcuna possibilità di traslarlo sugli scommettitori; e, pertanto, se mai le scommesse «fuori concessione» fossero state davvero stipulate in evasione d'imposta prima della legge n. 220/2010, tale situazione non è sicuramente cambiata a tutt'oggi.

L'inidoneità degli strumenti approntati dalla legge n. 220/2010 per raggiungere gli obiettivi dichiarati dal legislatore (sottoposizione alla medesima contribuzione delle scommesse offerte da qualunque allibratore e, quindi, realizzazione dell'equa contribuzione di cui all'art. 53 Cost.) è, dunque, di solare evidenza.

Ma, all'irragionevolezza della novellazione introdotta dall'art. 1, comma 66, lettera b), della legge n. 220/2010 nel contesto della presente causa si perviene, oltre che sul piano intrinseco, anche nella diversa prospettiva della retro-



attività. Se è vero che non sussiste un divieto costituzionale delle leggi extrapenali retroattive (art. 25 Cost.), queste soggiacciono però ad un più penetrante scrutinio, a salvaguardia dei «... fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza,[e] di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connotato allo Stato di diritto ...» (C. cost. n. 282/2005; nonché C. cost. n. 156/2007). Il criterio della costituzionalità delle leggi retroattive in materia extra-penale si riconduce, ancora una volta, alla loro ragionevolezza. In punto, C. cost. n. 416/1999 ha giudicato: «... Il legislatore ha il potere di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 10 Cost., situazioni pregresse ... in quanto il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento ... non è stato elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'art. 25 Cost. relativa alla legge penale, sicché, fuori da tale ultima materia, può emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione che [anche] la retroattività sia giustificata sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza n. 229 del 1999; sentenza n. 211 del 1997, n. 390 del 1995), tra i quali è compreso l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica ...» (Conformi, *ex multis*, C. cost. n. 419/2000; C. cost. n. 446/2002).

La speciale sensitività costituzionale della retroattività che è insita nelle leggi interpretative è questione ben nota ai giudici delle leggi. Ad esempio, C. cost. n. 409/2005 ha statuito che «... al di fuori della materia penale ... ciò che conta precipuamente ai fini del sindacato di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti ... per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali ... questa Corte ha ritenuto che in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica — essenziale elemento dello Stato di diritto non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sent. n. 446/2002) ...».

La soluzione non muta neppure per le leggi formalmente di interpretazione autentica, come è il caso della legge n. 220/2010. C. cost. n. 252/2000 ha giudicato: «... siccome la disposizione censurata e norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva ... è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico ...». Ciò che conta, non è tanto la natura formale o dichiarata di legge di interpretazione autentica, e perciò, tecnicamente retroattiva, quanto la sua «... adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ...» (C. cost. n. 374/2002). Si veda pure C. cost. n. 274/2006, che ha precisato che «... nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme di interpretazione autentica non è decisivo verificare se la norma abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, in quanto il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 cost. ... purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti ...». Neppure rileva, infine, che la norma di interpretazione autentica venga adottata in presenza di incertezze nell'applicazione di una precedente norma o di contrasti giurisprudenziali, oppure fissi con la scelta legislativa una delle possibili varianti interpretative del testo originario; ciò che conta è che l'interpretazione prescelta dal legislatore, che così assurge a precetto positivo, «... non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ...» (C. cost. n. 160/2013).

4. Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Dalle motivazioni che precedono, esposte dalla ricorrente e fatte proprie da questa Commissione, risulta peraltro impossibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme denunciate, intese come applicabili anche alle ricevitorie.

Se infatti si assume che anche il centro di raccolta dati è soggetto passivo dell'imposta, gli effetti che si sono denunciati come incostituzionali sono inevitabili, e discendono proprio dall'aver ricompreso le ricevitorie tra i soggetti tenuti al pagamento del tributo.

In altri termini, per sfuggire alle conseguenze denunciate, l'unico modo è di intendere le suddette norme nel senso che non si applicano alle ricevitorie.

Ma questa non è un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate, quanto la loro disapplicazione al caso concreto.

È pure una strada percorribile, ma, come si è detto, rifiutata dal diritto vivente.

Ed è rispetto alla interpretazione che ne dà il diritto vivente che si solleva dunque la questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

La Commissione:

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4, comma 1, lettera b), numero 3 del decreto legislativo n. 504/1998 e art. 1, comma 66, lettera b) della legge n. 220 del 2010, in relazione agli articoli 3, 53 della Costituzione, nella parte in cui vengono interpretati come applicabili ai centri di raccolta dati, facendo di questi ultimi dei soggetti passivi della imposta unica sulle scommesse, per i motivi esposti in narrativa.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Rieti, 12 novembre 2015

Il Presidente: GIANNI

Il Giudice est.: CRICENTI

16C00087

N. 63

Ordinanza del 17 dicembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Rieti sul ricorso proposto da Giuliani Maria Cristina contro Agenzia delle dogane e Monopoli, Ufficio regionale del Lazio - sede di Rieti

Imposte e tasse - Imposta unica sulle scommesse - Soggettività passiva dei centri di raccolta dati (o CTD) operanti come ricevitorie per conto del bookmaker estero.

- Decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 ("Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288"), artt. 3 e 4, comma 1, lett. b), n. 3; legge 13 dicembre 2010, n. 220 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)"), art. 1, comma 66, lett. b).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI RIETI

SEZIONE 2

Riunita con l'intervento dei signori:

Gianni Sandro, Presidente;

Cricenti Giuseppe, relatore;

Mazzatosta Mario, giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 14/2015 spedito il 14 gennaio 2015, avverso avviso di accertamento n. MUP090000425U Giochi - Lotterie 2009;

Contro: Ag. Dogane e Monopoli Sezione operativa di Rieti, proposto dal ricorrente: Giuliani Maria Cristina, Via Mazzini, 36 - 02021 Borgorose (RI), difeso da: Avv. Gazzo Massimiliano c/o lo Studio legale De Berti Jacchia Forlani, via San Paolo, 7 - 20129 Milano.

La Commissione, a scioglimento della riserva;

letti gli atti;



OSSERVA

1. La ricorrente gestisce un centro di raccolta delle scommesse, per conto di Stanley International, che, per quanto riguarda l'Italia, ha ceduto il ramo di azienda relativo ai giochi ed alle scommesse, a Stanleybet Malta Limited.

In particolare, la ricorrente ha con la Stanley un contratto di ricevitoria, in base al quale raccoglie le scommesse dei singoli scommettitori e le trasmette a Stanley, pagando poi l'eventuale vincita. In sostanza, il giocatore prende visione, all'interno della ricevitoria, delle proposte di scommessa fatte alla Stanley (in genere su un monitor telematico), compila una schedina con la scommessa che intende accettare e la consegna al ricevitore, il quale la trasmette a Stanley. Quando quest'ultimo ha ricevuto la volontà dello scommettitore, quello è il momento in cui si conclude il contratto.

Se il giocatore vince, la somma viene pagata direttamente da Stanley.

Così che la ricevitoria non è il soggetto che organizza le scommesse, in quanto non stabilisce su cosa e per quanto scommettere e non decide quale sia la vincita da corrispondere al giocatore.

L'organizzatore della scommessa è il bookmaker (nel nostro caso Stanley) mentre la ricevitoria funge da centro di trasmissione dei dati necessari alla conclusione del gioco.

2. L'Agenzia delle Entrate pretende il pagamento della imposta sulle scommesse anche dal ricevitore.

Ciò fa sulla base dell'art. 3 del decreto legislativo n. 504/1998 come interpretato dall'art. 1 comma 66, lettera B) legge 220/2010.

La prima delle due norme stabilisce che: "soggetti passivi dell'imposta unica sono coloro quali gestiscono, anche in concessione, i concorsi pronostici e le scommesse". Norma oggetto di interpretazione autentica da parte dell'art. 1, e 66, lett. b), legge n. 220/2010, che, allo scopo di eliminare ogni dubbio sull'equiparazione delle scommesse offerte dagli allibratori muniti di concessione italiana rispetto a quelli residenti in altro Stato Membro dell'Unione Europea, ed operanti con modalità transfrontaliera, che ne sono privi (cfr: art. 1, co. 6 legge n. 220/2010), ha disposto che "...l'art. 3 del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si interpreta nel senso che soggetto passivo d'imposta è chiunque, ancorché in assenza ... della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Se l'attività è esercitata per conto terzi, il soggetto per conto del quale l'attività esercitata è obbligato solidalmente al pagamento dell'imposta e delle relative sanzioni".

Sulla base di questa ultima norma, l'Agenzia ritiene che i centri di raccolta dati siano "gestori" di scommesse per conto terzi, ossia per conto dei bookmaker (nel nostro caso per conto di Stanley), con la conseguenza di essere soggetti passivi di imposta.

3. La questione se i centri di raccolta dati siano o meno soggetti passivi di imposta è stata posta al giudice tributario in occasioni diverse. Allo stato prevale la tesi affermativa, che, ritenendo che i centri di raccolta dati "gestiscono" per conto dei bookmaker le scommesse, ritiene che essi ricadano nella previsione dell'art. 1 comma 66 legge n. 220/2010, e dunque siano soggetti passivi dell'imposta. Con i centri di raccolta è conseguentemente obbligato in via solidale il bookmaker di riferimento.

Questa tesi, per come anche documentato in atti, essendo di gran lunga più diffusa della tesi contraria, costituisce, allo stato, il diritto vivente, o comunque costituisce l'interpretazione corrente del combinato disposto (art. 3 decreto legislativo n. 504 del 1998 e art. 1 comma 66 legge n. 220/2010) in tema di soggetti passivi dell'imposta di consumo.

Questa interpretazione è però sospettata di illegittimità costituzionale per le ragioni, evidenziate dalla ricorrente, che si andranno ad evidenziare in seguito e che questa Commissione fa proprie, condividendole.

1. La rilevanza della questione.

La ricorrente (centro di raccolta dati) contesta di dovere pagare l'imposta di consumo, meglio, contesta che le due norme suindicate, si possano riferire alla sua attività. È di tutta evidenza dunque che, per poter decidere il ricorso (se la ricorrente sia o meno soggetto d'imposta) deve farsi applicazione di quelle norme, e precisamente, della prima, quale formulazione originaria del precetto, della seconda quale interpretazione autentica del medesimo.

Se le norme vengono intese nel senso che le ricevitorie sono soggetti passivi d'imposta, il ricorso dovrà essere rigettato, viceversa se le norme sono intese come non riferibili alle ricevitorie, il ricorso andrà accolto.

Si intuisce, senza bisogno di alcuna altra argomentazione, che la decisione dipende dalla interpretazione che si vorrà dare alle suddette disposizioni. E tuttavia non si tratta di scegliere tra delle interpretazioni diverse, così che la questione non è solo di tipo interpretativo. Come si è detto l'opinione corrente ha già scelto una interpretazione (e la norma, come è noto, è l'esito della interpretazione). Questa Commissione dunque prende atto che esiste un'interpretazione corrente, che porta a ritenere le ricevitorie come obbligate al pagamento dell'imposta, ma ritiene altresì che tale interpretazione corrente produca una norma incostituzionale. Dunque, la rilevanza della questione è nel fatto che la norma, quale esito dell'interpretazione corrente di quelle disposizioni, è nel senso della imponibilità e che la causa non può essere decisa se non applicandola.



Più precisamente.

Si può obiettare che è allora sufficiente che il giudice scelga l'una o l'altra delle suddette interpretazioni per decidere la causa, senza bisogno che sollevi questione di legittimità costituzionale.

O, più precisamente, si può obiettare che questo giudice non può sollevare la questione senza avere prima sondato la possibilità di una interpretazione della norma in un senso conforme a Costituzione.

Va osservato al riguardo, quanto a questo ultimo aspetto, che qui la rilevanza della questione è data dalla possibilità che la norma si riferisca anche alle ricevitorie quali soggetti d'imposta. E l'unica opzione interpretativa che è rimessa al giudice è solo di ritenere applicabile o meno la suddetta disciplina anche ai centri di raccolta delle scommesse.

Se il giudice decide che la norma non si applica alle ricevitorie, non fa un'interpretazione compatibile con la Costituzione, piuttosto esclude semplicemente che la norma, conforme o meno che sia alla Costituzione, non si applica affatto al suo caso.

La necessità di sondare se vi sia un'interpretazione compatibile con la Costituzione sorge solo dopo che il giudice avrà deciso che la norma si applica anche alle ricevitorie. Solo a quel punto, ritenuta applicabile la norma, e dunque scelta l'interpretazione che conduce a quell'esito, potrebbe essere obbligo del giudice verificare se vi sia un'interpretazione possibile che renda la norma compatibile con la Costituzione.

A ben vedere però il giudice rimettente non è obbligato ad una tale verifica quando l'interpretazione della cui costituzionalità egli dubita, costituisce diritto vivente, è, in altri termini, un'interpretazione seguita correntemente nella giurisprudenza. È regola più volte affermata che: “in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure - adeguandosi al diritto vivente - la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (cfr. *ex plurimis* sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996 e da ultimo n. 113 del 2015)”.

Nel caso presente, le corti di merito (non v'è ancora alcuna pronuncia della Corte di Cassazione) sono quasi unanimemente, con pochissime eccezioni, orientate verso la tesi per cui la norma si applica alle ricevitorie, considerando soggetti passivi d'imposta. E l'orientamento sta ricevendo l'avallo delle Commissioni Regionali (CTR Bari n. 769/13/2915; CTR Milano n. 1458/15/2015; CTR Napoli n. 4615/17/2015).

2. La questione poi non appare manifestamente infondata.

È regola che il requisito della non manifesta infondatezza non comporta che il giudice sia convinto della piena fondatezza, ma è sufficiente che abbia oggettive ragioni di dubbio sulla costituzionalità della norma (Corte cost. 143 del 1982) per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 53 comma 1 della Costituzione in relazione al principio di capacità contributiva.

L'imposta sulle scommesse è, per opinione pacifica, un'imposta indiretta, che colpisce il consumo di ricchezza del giocatore. L'imposta grava sullo scommettitore anche se è riscossa dal concessionario e da questi girata all'erario. Di conseguenza la capacità contributiva su cui è commisurata l'imposta unica è quella dello scommettitore privato.

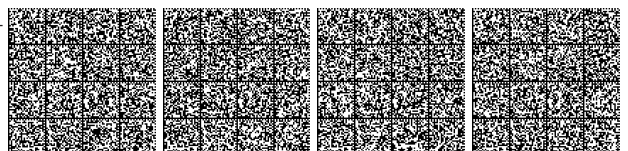
Il consumo della scommessa è dunque indice indiretto di capacità contributiva.

Come è tipico delle imposte indirette, l'onere relativo può essere (dovrebbe essere) trasferito sul consumatore della ricchezza tassata, ossia sul giocatore.

In sostanza, proprio in quanto il concessionario non è il soggetto gravato dall'imposta, ma solo colui che materialmente ne versa il gettito all'erario, egli deve poter trasferire l'onere relativo sul soggetto passivo, ossia sul giocatore. Diversamente l'imposta, pensata per colpire il “consumo” della scommessa da parte dello scommettitore, finisce con il gravare sul concessionario, tradendo natura di imposta di consumo. Ne segue che soltanto se l'imposta potrà effettivamente gravare sul consumatore o su soggetto capace di trasferire a quest'ultimo l'onere relativo, potrà ritenersi rispettato il criterio della capacità contributiva.

Se si intendono gli artt. 3 decreto legislativo n. 504/1998 e 1 comma 66 legge n. 220/2010 nel senso che la ricevitoria è un gestore per conto terzi della scommessa, e dunque soggetto passivo d'imposta, l'esito è la violazione del principio di capacità contributiva.

In nessun modo infatti la ricevitoria potrà traslare sullo scommettitore l'onere dell'imposta.



Non v'è alcuna norma infatti che consenta o imponga al centro di elaborazione dati di rivalersi sullo scommettitore o di effettuare la ritenuta sulle puntate ricevute o sulle vincite versate. Piuttosto la disciplina amministrativa prevede il contrario (DM 111/2006).

La ricevitoria non può effettuare una tale traslazione neanche in via indiretta, ossia modificando le quote di scommessa, poiché non ha alcun potere di farlo, essendo le quote, così come le percentuali di vincita stabilite direttamente dal bookmaker (nel nostro caso Stanley).

E del resto, di fatto, il contratto tra bookmaker ed il ricevitore vieta a quest'ultimo ogni forma di ingerenza nella determinazione della scommessa e delle quote relative.

Il centro di elaborazione dati, ricevuta la somma da parte dello scommettitore, deve trasmetterla al bookmaker, verso cui ha un obbligo di rendicontazione, così che in alcun modo la ricevitoria può traslare sullo scommettitore (neanche materialmente) l'imposta che, secondo l'interpretazione corrente, è tenuto a versare all'erario.

Più precisamente.

Alla ricevitoria (obbligato "principale") è preclusa la facoltà di rivalersi sul bookmaker (obbligato "dipendente"), per l'esplicito divieto dell'art. 64, co. 3, D.P.R. 600/1973, che - al contrario - attribuisce il diritto di rivalsa all'obbligato "dipendente", dunque, al bookmaker. In secondo luogo, quand'anche fosse superabile il disposto del predetto art. 64, co. 3, del D.P.R. 600/1973, la rivalsa/regresso nei confronti del bookmaker traslerebbe l'onere del tributo su un soggetto (il bookmaker, appunto) che non è il titolare della capacità contributiva destinata dal Legislatore a venire incisa (lo scommettitore).

Ne segue che l'attribuzione al titolare di ricevitoria dell'onere dell'Imposta Unica viola il dettato costituzionale, in quanto colpisce un soggetto che non possiede la capacità contributiva individuata dal Legislatore quale fatto generatore del tributo (consumo di ricchezza nelle scommesse) e che, al contempo, non ha alcuna possibilità di traslarne l'onere su chi la possiede (lo scommettitore).

2. *Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.*

Le disposizioni denunciate pongono il medesimo carico d'imposta sul "gestore per conto proprio" (il bookmaker) e sul "gestore per conto terzi" (il titolare di ricevitoria), accomunando così situazioni oggettivamente diverse sotto molteplici profili.

Innanzitutto, l'attività del bookmaker è astrattamente, ma anche di fatto, diversa da quella svolta per suo conto dalla ricevitoria. Mentre il bookmaker sceglie gli eventi su cui i giocatori sono invitati a effettuare scommesse (cosiddetto "palinsesto" ovvero "programma di accettazione" ai sensi dell'art. 5, co. 4, DM 111/2006), fissa le quote delle scommesse (vale a dire, il loro prezzo) e le loro condizioni contrattuali e, come visto, stipula in nome proprio i contratti di scommessa assumendone i diritti e gli obblighi, la ricevitoria si limita a fornirgli il supporto logistico esterno, mettendolo in contatto materiale con i giocatori, trasmettendo le rispettive volontà contrattuali ed i relativi flussi di provvista, e, in definitiva, eseguendo tutte e soltanto le direttive e le istruzioni ricevute dal bookmaker. Nessun ruolo, al contrario, ha la ricevitoria con riferimento alle altre fasi economico-giuridiche della scommessa: non partecipa alla formazione del palinsesto di gioco, né alla quotazione delle scommesse; è soggetto terzo rispetto al contratto di scommessa stipulato tra il bookmaker ed il giocatore; non vanta diritti sulla puntata; non risponde delle vincite; ed, infine, ha obbligo di pagarle, non già a titolo e con provvista propri, e bensì in esecuzione del mandato ricevuto da parte del bookmaker e con la provvista da lui fornita. Il bookmaker è il mandante della ricevitoria, dei cui incarichi quest'ultima è mera esecutrice.

Non meno diverse sono le utilità ritratte dai due soggetti dalla loro attività. Mentre, infatti, il ricavo dei bookmaker è costituito dal valore delle scommesse stipulate, quello della ricevitoria è dato dalla provvigione che il bookmaker gli riconosce.

Dal punto di vista strettamente tributario, vale la pena di evidenziare l'effettivo rapporto sussistente tra i due soggetti nei confronti del presupposto d'imposta, che, lo si ricorda, C. Cost. n. 350/2007 ha individuato nel contratto di scommessa. Mentre il bookmaker è parte del contratto di scommessa ed è titolare dei diritti (incameramento delle puntate) e degli obblighi (pagamento delle vincite) che ne conseguono, la ricevitoria si limita a "ricevere le schede di partecipazione e riscuotere le poste da parte dei concorrenti ..." per conto del primo (come esplicitamente previsto dall'art. 55, D.P.R. n. 581/1951), al contratto di scommessa rimanendo completamente estranea. Diverso è anche il rapporto con la provvista versata dallo scommettitore. Mentre, infatti, il bookmaker né è il proprietario ed è munito del potere giuridico di disporre, la ricevitoria è un mero mandatario all'incasso con precisi obblighi di rendicontazione, e con l'obbligo di riversare al primo tutto quanto ricevuto e movimentato, al netto delle sole vincite pagate ai giocatori e, in via di compensazione, delle provvigioni maturate a corrispettivo della propria attività.



Infine, anche con specifico riferimento alla capacità contributiva destinata a venire incisa (quella dello scommettitore), la posizione del bookmaker è profondamente diversa da quella della ricevitoria. Mentre il primo può realizzare la volontà legislativa di incidere la ricchezza dello scommettitore mediante quote (ovvero “prezzi” della scommessa) meno favorevoli e, comunque, rinvenire la provvista necessaria all’assolvimento del tributo nelle puntate raccolte, ciò non è sicuramente possibile per il ricevitore, a motivo dell’assenza di rapporti giuridici e/o economici con lo scommettitore.

La giurisprudenza di merito (ad es. CTP Napoli, n. 29890/30/2014) ha tentato di superare quest’ultima obiezione, affermando che il titolare di ricevitoria potrebbe liberarsi dell’onere dell’imposta mediante appositi accordi con il bookmaker che lo autorizzassero a prelevare l’imposta dalla puntata. La tesi, tuttavia, non ha pregio, per due ordini di ragioni. In primo luogo, la necessità di un simile accordo, lungi dal giustificare la discriminazione lamentata, la conferma, in quanto evidenzia l’inidoneità della norma a garantire da sola la ragionevolezza della discriminazione (senza, cioè, l’intervento di atti di autonomia contrattuale, rimessi alla convenienza e alla forza imprenditoriale dei privati). In secondo luogo, alla traslazione dell’onere tributario dal “gestore per conto terzi” (ricevitoria) sul terzo beneficiario della gestione (bookmaker), come già visto, osta il fatto che la responsabilità di quest’ultimo ha natura “dipendente” ed è, quindi, accompagnata dal diritto di rivalsa nei confronti del responsabile “principale” (il “gestore per conto terzi”) ex art. 64, co. 3, D.P.R. 600/1973.

Posto, quindi, che bookmaker e titolare di ricevitoria sono soggetti radicalmente diversi, la loro equiparazione dal punto di vista della responsabilità tributaria non può trovare ragionevole giustificazione e si risolve in una discriminazione contraria al principio di uguaglianza.

Infine, a sostegno dell’assoggettamento all’imposta del titolare di ricevitoria, neppure potrà invocarsi un’esigenza di supposta parità di trattamento fiscale delle scommesse organizzate da soggetti titolari di concessione con quelle organizzate da soggetti privi di tale titolo. Al contrario, è proprio l’attribuzione della soggettività passiva alla ricevitoria, per definizione priva di concessione, a violare tale principio. Infatti, nel sistema concessorio, l’unico soggetto passivo è l’allibratore titolare di concessione (cfr. art. 16, DM 111/2006), e giammai la “sua” ricevitoria.

3. *Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza della legge di cui all’art. 3 della Costituzione.*

Corollari del principio di uguaglianza tutelati dal medesimo art. 3 Cost. sono i principi di ragionevolezza delle leggi e di proporzionalità (cfr., ad es. C. Cost. n. 2/1999 in cui si è giudicato che la disposizione ivi scrutinata era “... irragionevole, contrastando con il principio di proporzione che è alla base della razionalità che informa il principio di eguaglianza ...”). Questi principi si sostanziano nel rapporto che deve sussistere tra l’obiettivo della norma ed i mezzi che il Legislatore ha approntato per il suo raggiungimento, essendo sufficiente, per dubitare della sua costituzionalità, il riscontro della sua intrinseca irragionevolezza (cfr. C. Cost. n. 104/2003[8]), senza necessità di rinvenire alcun *tertium comparationis* (cfr. C. Cost. n. 23/2011[9]).

Conseguentemente, la norma sarà intrinsecamente irragionevole e non proporzionale se, da un lato è inidonea a realizzare i fini che dovrebbero giustificarla e, dall’altro, comprime in modo abnorme od eccessivo altri diritti costituzionalmente tutelati.

Esemplarmente C. Cost. n. 89/1996 ha giudicato che il “test di ragionevolezza” costituisce “... un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa «ragione» della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell’eguaglianza.

Ogni tessuto normativo deve anzi presentare, una «motivazione» obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai «motivi», storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall’analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di «causa» o «ragione» della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla «irragionevole» e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe ...” (cfr. altresì *ex multis* C. Cost. n. 245/2007).

I predetti principi sono stati ripetutamente applicati dalla Consulta anche in materia fiscale, ad esempio con le sentenze nn. 281/2011 e 10/2015.

Con la prima è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 85, co. 1, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in materia di riscossione tributaria, nella parte in cui prevedeva che il valore di assegnazione allo Stato del bene pignorato all’esito del terzo incanto negativo fosse svincolato da quello di mercato. Tale decisione riposa sul giudizio di irragionevolezza del Legislatore nel prevedere che il valore di espropriazione del bene era individuato in maniera



del tutto avulsa rispetto al suo reale valore; e ciò, nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente.

Pertinente è anche la recentissima C. Cost. n. 10/2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità della ed. Robin Hood tax (art. 81, co. 16, 17 e 18, DL n. 112/2008), giudicata irrazionale per la sua inidoneità a conseguire il duplice obiettivo che avrebbe dovuto giustificarla; vale a dire, da un lato, la tassazione dell'extra profitto derivante ai petrolieri dalle particolari conformazioni del mercato e, dall'altro, la salvaguardia degli interessi dei consumatori mediante il divieto di traslazione.

Con riferimento al test di proporzionalità, la Corte ha chiarito che esso si risolve nel necessario contemperamento dei diversi principi e valori di rango costituzionale coinvolti; contemperamento, da considerarsi diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (C. Cost. n. 220/1995). Infatti, "... il test di proporzionalità, utilizzato ... spesso insieme con quello di ragionevolezza ... richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi ..." (C. Cost. n. 1/2014).

Al proposito, si rammenti che l'intervento legislativo del 2010 trovava il suo esplicito obiettivo nella volontà legislativa di equiparare la tassazione delle scommesse offerte dai bookmaker nazionali muniti di concessione a quella dei bookmaker (per lo più esteri) che ne erano privi, "... garantendo altresì maggiore effettività al principio di lealtà fiscale nel settore del gioco e recuperando base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali nel medesimo settore ..." (cfr. art. 1, co. 64, legge n. 220/2010). Ebbene, le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono dimostrano come tali finalità, seppur in astratto idonee a giustificare con il tributo l'incisione del diritto di proprietà del contribuente, non vengano affatto realizzate in concreto dall'intervento normativo del 2010 e dall'assetto dell'Imposta Unica che ne è derivato.

In primo luogo, l'intervento non realizza alcuna equiparazione soggettiva tra gli operatori del mercato, non proponendo affatto un'equazione fra ricevitori "fuori concessione" (quale l'odierna ricorrente) e ricevitori "in concessione", né dei bookmaker "fuori concessione" (come quelli esteri) ai bookmaker "in concessione" (cioè, i concessionari nazionali).

Quanto ai ricevitori, è agevole osservare che quelli "in concessione" non vengono mai chiamati ad alcun versamento a titolo di Imposta Unica. A riprova di ciò, il DM 111/2006, mentre all'art. 2 ammette esplicitamente che l'allibratore/concessionario possa avvalersi di ricevitorie (denominate "luoghi di vendita"), all'art. 16 riconosce non meno chiaramente l'allibratore /concessionario come unico debitore dell'imposta, prevedendo addirittura le modalità pratiche con cui essa deve venire assolta ("... il concessionario effettua il pagamento delle somme dovute, a titolo di imposta unica nonché le vincite ed i rimborsi non riscossi di cui all'art. 20, comma 2, con le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 2002, n. 66 ...").

Quanto, invece, alla posizione dei bookmaker, mentre quelli titolari di concessione sono obbligati al pagamento, quelli privi di concessione che si avvalgono di ricevitorie (come, nel caso di specie, Stanleybet) non sono assoggettati al medesimo obbligo. A questi ultimi, infatti, che secondo il modello della "gestione per conto terzi" sono meri obbligati "dipendenti", l'art. 64, co. 3, D.P.R. 600/1973 attribuisce il diritto di regresso integrale nei confronti della ricevitoria.

In secondo luogo, non è realizzato neppure l'effetto delrequiparazione fiscale delle scommesse "in concessione" rispetto a quelle "fuori concessione" e, quindi, del "... recuper[o di] base imponibile e di gettito a fronte di fenomeni di elusione ed evasione fiscali ...". Si è visto, infatti, che il titolare di ricevitoria cui è addossato l'onere dell'imposta non ha alcuna possibilità di traslarlo sugli scommettitori; e, pertanto, se mai le scommesse "fuori concessione" fossero state davvero stipulate in evasione d'imposta prima della legge n. 220/2010, tale situazione non è sicuramente cambiata a tutt'oggi.

L'inidoneità degli strumenti approntati dalla legge n. 220/2010 per raggiungere gli obiettivi dichiarati dal Legislatore (sottoposizione alla medesima contribuzione delle scommesse offerte da qualunque allibratore e, quindi, realizzazione dell'equa contribuzione di cui all'art. 53 Cost.) è, dunque, di solare evidenza.

Ma, all'irragionevolezza della novellazione introdotta dall'art. 1, comma 66, lett. b), della legge n. 220/2010 nel contesto della presente causa si perviene, oltre che sul piano intrinseco, anche nella diversa prospettiva della retroattività. Se è vero che non sussiste un divieto costituzionale delle leggi extrapenali retroattive (art. 25 Cost.), queste soggiacciono però ad un più penetrante scrutinio, a salvaguardia dei "... fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, [e] di tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connotato allo Stato di diritto ..." (C. Cost. n. 282/2005; nonché C. Cost. n. 156/2007). Il criterio della costituziona-



lità delle leggi retroattive in materia extra-penale si riconduce, ancora una volta, alla loro ragionevolezza. In punto, C. Cost. n. 416/1999 ha giudicato: "... Il legislatore ha il potere di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 10 Cost., situazioni pregresse ... in quanto il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento ... non è stato elevato a dignità costituzionale, eccettuata la previsione dell'art. 25 Cost. relativa alla legge penale, sicché, fuori da tale ultima materia, può emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione che [anche] la retroattività sia giustificata sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sent. n. 229 del 1999; sent. n. 211 del 1997, n. 390 del 1995), tra i quali è compreso l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica ..." (Conformi, *ex multis*, C. Cost. n. 419/2000; C. Cost. n. 446/2002).

La speciale sensitività costituzionale della retroattività che è insita nelle leggi interpretative è questione ben nota ai Giudici delle Leggi. Ad esempio, C. Cost. n. 409/2005 ha statuito che "... al di fuori della materia penale ... ciò che conta precipuamente ai fini del sindacato di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti ... per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali ... questa Corte ha ritenuto che in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (*ex plurimis*, sent. n. 446/2002)...".

La soluzione non muta neppure per le leggi formalmente di interpretazione autentica, come è il caso della legge n. 220/2010. C. Cost. n. 252/2000 ha giudicato: "... siccome la disposizione censurata è norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva ... è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico ...". Ciò che conta, non è tanto la natura formale o dichiarata di legge di interpretazione autentica, e perciò tecnicamente retroattiva, quanto la sua "... adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ..." (C. Cost. n. 374/2002). Si veda pure C. Cost. n. 274/2006, che ha precisato che "... nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme di interpretazione autentica non è decisivo verificare se la norma abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, in quanto il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 cost. ... purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti ...". Neppure rileva, infine, che la norma di interpretazione autentica venga adottata in presenza di incertezze nell'applicazione di una precedente norma o di contrasti giurisprudenziali, oppure fissi con la scelta legislativa una delle possibili varianti interpretative del testo originario; ciò che conta è che l'interpretazione prescelta dal Legislatore, che così assurge a precetto positivo, "... non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ..." (C. Cost. n. 160/2013).

4. Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Dalle motivazioni che precedono, esposte dalla ricorrente e fatte proprie da questa Commissione, risulta peraltro impossibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme denunciate, intese come applicabili anche alle ricevitorie.

Se infatti si assume che anche il centro di raccolta dati è soggetto passivo dell'imposta, gli effetti che si sono denunciati come incostituzionali sono inevitabili, e discendono proprio dall'aver ricompreso le ricevitorie tra i soggetti tenuti al pagamento del tributo.

In altri termini, per sfuggire alle conseguenze denunciate, l'unico modo è di intendere le suddette norme nel senso che non si applicano alle ricevitorie.

Ma questa non è un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate, quanto la loro disapplicazione al caso concreto.

È pure una strada percorribile, ma, come si è detto, rifiutata dal diritto vivente.

Ed è rispetto alla interpretazione che ne dà il diritto vivente che si solleva dunque la questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

La Commissione,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953.

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 comma 1, lettera b) numero 3 del decreto legislativo n. 504/1998 e art. 1 comma 66 lettera b) della legge n. 220 del 2010, in relazione agli articoli 3, 53 della Costituzione, nella parte in cui vengono interpretati come applicabili ai centri di raccolta dati, facendo di questi ultimi dei soggetti passivi della imposta unica sulle scommesse, per i motivi esposti in narrativa.

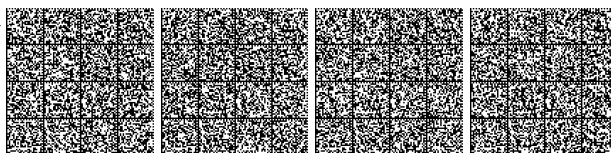
Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Rieti, 12 novembre 2015

Il Presidente: GIANNI

Il Giudice est.: CRICENTI

16C00088



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo all'ordinanza n. 217 del Registro Ordinanze 2015. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 43 del 28 ottobre 2015).

Il titolo relativo all'ordinanza n. 217 del Registro Ordinanze 2015, riportato nel sommario e alla pagina 45 della sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, è così rettificato:

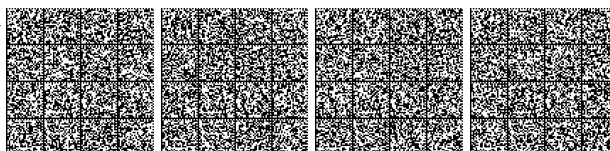
«Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Termine per proporre opposizione al decreto di pagamento - Soppressione, ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2011, del termine perentorio di venti giorni dall'avvenuta comunicazione, previsto dalla normativa originaria - Eccesso di delega, per esorbitanza dalla finalità e contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delegazione per la "semplificazione" dei riti civili.».

16C00096

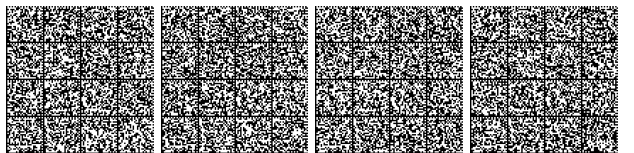
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

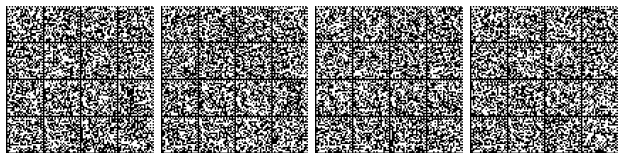
(WI-GU-2016-GUR-013) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

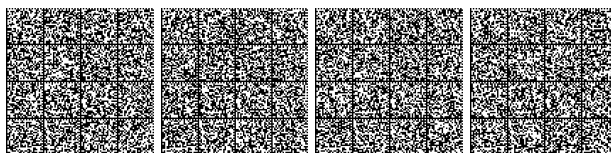
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

