

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 aprile 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. **66.** Sentenza 23 febbraio - 5 aprile 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Integrale devoluzione all'Erario delle entrate derivanti dall'esperimento delle procedure di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero.**  
 - Legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), art. 1, comma 7. .... Pag. 1
- N. **67.** Sentenza 9 febbraio - 5 aprile 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione territoriale - Interventi conservativi consentiti nelle more dell'attuazione del relativo strumento urbanistico.**  
 - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di 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. 17, comma 1, lettera b)..... Pag. 7
- N. **68.** Sentenza 9 febbraio - 5 aprile 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia - Modifiche al T.U. in materia di edilizia (d.P.R. 06/06/2001 n. 380) - Disposizioni varie.**  
 - 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. 17, comma 1, lettera g)..... Pag. 11
- N. **69.** Sentenza 10 febbraio - 5 aprile 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Opere pubbliche - Misure di semplificazione per la realizzazione delle opere incompiute - Misure finanziarie a favore degli enti territoriali interessati.**  
 - 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. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9. .... Pag. 16
- N. **70.** Ordinanza 10 febbraio - 5 aprile 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione forzata - Pignoramento, nella misura di un quinto, di somme dovute da terzi a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego.**  
 - Codice di procedura civile, art. 545, quarto comma. .... Pag. 24



- N. 71. Ordinanza 8 marzo - 5 aprile 2016  
Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.  
**Imposte e tasse - Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario - Ricorso della Regione autonoma Sardegna.**  
– Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122). ..... Pag. 26
- N. 72. Ordinanza 9 marzo - 5 aprile 2016  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro - Mancata previsione dell'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza opposta.**  
– Codice di procedura civile art. 51, primo comma, numero 4); legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51..... Pag. 28
- N. 73. Ordinanza 9 marzo - 5 aprile 2016  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impiego pubblico - Misure per la riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi.**  
– Legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), art. 12, comma 1. .... Pag. 30

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2016 (della Provincia Autonoma di Bolzano).  
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Riduzione dei posti letto ospedalieri a carico del S.S.R. - Piano concernente il fabbisogno di personale e modalità organizzative del lavoro del personale sanitario - Indizione di concorsi straordinari per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale ed infermieristico - Prevista possibilità di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità a favore di cittadini residenti in altre Regioni.**  
– Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Concorso alla finanza pubblica mediante un contributo di 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 - Previsto obbligo di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza - Previsione di un contributo aggiunto per l'anno 2018 di 21 milioni di euro per la Provincia di Trento e di 25 milioni di euro per la Provincia di Bolzano.**  
– Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 680, quarto periodo.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Previsione che, nelle entrate e nelle spese finali, in termini di competenza, è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento - Previsto obbligo per gli enti locali, in caso di incapienza, di versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsto recupero in caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo a quello di inadempienza - Previsto obbligo per le Regioni e le Province autonome di definizione dei criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituiti, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali - Previsto obbligo per gli enti locali di comunicazione all'ANCI, all'UPI e alle Province autonome, entro il 15 aprile ed il 15 settembre, degli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare impegni in conto capitale, ovvero, gli spazi finanziari che sono disposti a cedere - Previsione che gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lett. a), terzo periodo, e 730.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Impiego pubblico - Incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia, vacanti al 18 ottobre 2015, rideterminazione del numero - Prevista cessazione degli incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 con risoluzione dei relativi contratti - Prevista limitazione dell'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale a quello stabilito per l'anno 2015 e riduzione automatica in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Oneri per i rinnovi contrattuali del personale di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione di miglioramenti economici - Imposizioni a carico dei bilanci degli enti predetti - Prevista fissazione dei criteri di determinazione dei predetti oneri con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata - Estensione di detta disposizione anche al personale del S.S.N. - Obbligo di predisposizione, da parte delle amministrazioni pubbliche, entro il mese di ottobre di ciascun anno, del programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo stimato superiore a un milione di euro - Obbligo per le amministrazioni pubbliche di approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate dalla CONSIP S.p.A. - Previsto obbligo per le amministrazioni pubbliche, di effettuare acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, esclusivamente tramite la CONSIP S.p.A. - Prevista responsabilità sul piano disciplinare e per danno erariale in conseguenza dell'inosservanza delle predette disposizioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676. .... Pag. 35

- N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2016 - Previsione che gli oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità.**

- Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 9, comma 29. .... Pag. 50



- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Turismo - Norme della Regione Calabria - Attività ricettive extralberghiere oggetto di SCIA - Obbligo del gestore di garantire la somministrazione prevalente di prodotti locali e prodotti tipici calabresi.**
- Legge della Regione Calabria 27 novembre 2015, n. 20 (“Modifica ed integrazione della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4 (Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri)”), artt. 2, comma 1 (nella parte in cui sostituisce l’art. 4, comma 3, della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4), 3, comma 1, lett. *b*) (nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 3, della legge regionale n. 4 del 1995), 4, comma 1, lett. *b*) (nella parte in cui aggiunge il comma 4-ter all’art. 6 della legge regionale n. 4 del 1995), 5, 7, 9, comma 1, lett. *b*), 10 (nella parte in cui sostituisce il comma 8 dell’art. 15 della legge regionale n. 4 del 1995), 11, comma 1, lett. *b*), e 12 (nella parte in cui aggiunge gli artt. 16-ter, comma 2, e 16-septies, comma 2, alla legge regionale n. 4 del 1995). . . . . Pag. 52
- N. 64. Ordinanza del Tribunale di Roma dell’11 novembre 2015.  
**Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputati per gravi reati (nella specie, tra gli altri, del delitto di cui all’art. 416-bis cod. pen.) genitori di minori di età superiore a sei anni.**
- Codice di procedura penale, art. 275, comma 4. . . . . Pag. 55
- N. 65. Ordinanza del Tribunale di Milano del 22 dicembre 2015.  
**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione.**
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostruzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell’esercizio delle professioni stesse), art. 17. . . . . Pag. 57
- N. 66. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana - Sezioni riunite del 3 febbraio 2016.  
**Imposte e tasse - Imposta municipale unica (IMU) - Istituzione, anticipazione sperimentale dal 2012, disciplina della base imponibile e dell’aliquota.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 13, commi 11 e 17, e 48, comma 1-bis. . . . . Pag. 63
- N. 67. Ordinanza della Corte di assise d’appello di Reggio Calabria dell’8 febbraio 2016.  
**Processo penale - Mezzi di ricerca della prova - Corrispondenza postale del detenuto.**
- Codice di procedura penale, art. 266; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 18 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge 8 aprile 2004, n. 95), e 18-ter. . . . . Pag. 68
- N. 68. Ordinanza della Corte d’appello di Catanzaro del 10 febbraio 2016.  
**Elezioni regionali - Candidato in condizioni di ineleggibilità - Aspettativa per motivi elettorali - Decorrenza dall’accettazione dell’amministrazione della relativa domanda, anziché dalla data di presentazione della domanda, accompagnata dall’effettiva cessazione delle funzioni.**
- Legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), art. 2, comma quinto. . . . . Pag. 72



N. 69. Ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016.

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Lista dei candidati - Attribuzione dei seggi - Soglia di sbarramento.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, lett. *a)*, *d)* ed *e)*; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 83, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, e 84, comma secondo, come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Premio di maggioranza.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 1, lett. *f)*; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma secondo, e 83, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Proclamazione degli eletti - Blocco misto delle liste e delle candidature - Impossibilità per gli elettori di scelta diretta dei deputati.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 1, lett. *g)*; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 18-*bis*, comma terzo, primo periodo, 19, comma primo, primo periodo, e 84, comma primo, come modificati dall'art. 2, commi 10, lett. *c)*, 11 e 26, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

**Elezioni - Elezioni del Senato della Repubblica - Soglia di sbarramento in misura più elevata di quella prevista per la Camera dei deputati.**

- Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 16, comma 1, lett. *b)*, come novellato dall'art. 4, comma 7, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Applicazione delle disposizioni concernenti l'elezione della Camera dei Deputati dal 1° luglio 2016.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 2, comma 35. ....

Pag. 76





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 66

*Sentenza 23 febbraio - 5 aprile 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Integrale devoluzione all'Erario delle entrate derivanti dall'esperimento delle procedure di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero.**

- Legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), art. 1, comma 7.

## 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

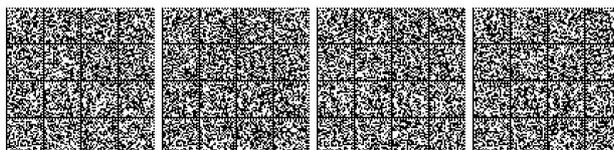
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso spedito per la notifica il 12 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2015 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge n. 186 del 2014, inserendo nel decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 1990, n. 227 - gli articoli da 5-*quater* a 5-*septies*, ha istituito e disciplinato una nuova procedura di collaborazione volontaria attraverso la quale i contribuenti di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. n. 167 del 1990 possono spontaneamente indicare all'amministrazione le attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero e definire, attraverso il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni commesse fino al 30 settembre 2014 «in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto», nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta.

Il comma 2 del medesimo art. 1 estende la fruibilità di detta procedura di collaborazione volontaria - con le integrazioni prescrizionali dettate dai successivi commi 3 e 4 - anche a contribuenti diversi da quelli indicati dal citato art. 4 del d.l. n. 167 del 1990.

Infine, l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 prevede che «Le entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, introdotti dal comma 1, nonché quelle derivanti dall'attuazione dei commi 2, 3 e 4 del presente articolo, affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione: *a*) al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno; *b*) all'esclusione dai medesimi vincoli delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione; *c*) agli investimenti pubblici; *d*) al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni».

1.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta che il citato comma 7, devolvendo integralmente all'Erario le somme riscosse all'esito delle nuove procedure di collaborazione volontaria a titolo di imposte sui redditi e delle relative addizionali, di imposte sostitutive di quelle sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di imposta sul valore aggiunto (IVA) e di dichiarazione dei sostituti d'imposta, violi l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge n. 690 del 1981, adottata ai sensi dell'art. 50 dello statuto.

In particolare, la norma censurata contrasterebbe: con l'art. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), della legge n. 690 del 1981, che attribuisce alla Regione «il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: *a*) imposta sul reddito delle persone fisiche; *b*) imposta sul reddito delle società»; con l'art. 3, secondo comma, della medesima legge, secondo cui «È altresì attribuito alla regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile»; con il successivo art. 4, terzo comma, secondo cui «Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici».

Il mancato rispetto delle citate disposizioni - relative all'ordinamento finanziario regionale alla stregua di quanto loro demandato dall'art. 116, primo comma, Cost. per il tramite dell'art. 50 dello statuto e modificabili solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* dello statuto medesimo ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 - si risolverebbe anche in una violazione dei citati parametri costituzionali e statutari.

Secondo la ricorrente, inoltre, la norma censurata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, secondo cui «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modi-



ficazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato.

L'ammontare di cui al comma precedente è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale».

Da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontrerebbe alcuna maggiorazione di aliquota o altra modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme dovute fin dall'origine ed evase. Dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il Presidente della Giunta regionale e non unilateralmente, come in concreto avvenuto, in violazione dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., anche nel caso in cui il legislatore avesse inteso perseguire scopi perequativi o solidaristici, circostanza da escludere alla luce della destinazione impressa alle somme riservate.

2.- Con atto depositato il 1° aprile 2015 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.- L'intervenuto sostiene che la normativa censurata, in attuazione delle direttive 10 giugno 1991, n. 91/308/CEE (Direttiva del consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite), 4 dicembre 2001, n. 2001/97/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite) e 26 ottobre 2005, n. 2005/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo), avrebbe la finalità di consentire l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali occultate all'estero allo scopo di permettere una migliore tracciabilità dei movimenti internazionali di capitale e così accrescere le possibilità di intervento preventivo e repressivo del riciclaggio internazionale. In tale ottica andrebbe intesa l'attenuazione dell'ordinario regime sanzionatorio che, tra l'altro, esclude la punibilità per i fatti di riciclaggio che l'adesione alla collaborazione volontaria abbia fatto emergere, al contempo aggravando le pene per quelli commessi in futuro.

Tanto premesso, la devoluzione all'Erario di quanto riscosso per effetto delle procedure di collaborazione volontaria, senza differenziazioni territoriali, sarebbe giustificata dalla necessità di immettere nuovamente le somme «nel circuito dell'economia lecita» attraverso le destinazioni loro impresse dall'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014. Tale esigenza impedirebbe di tenere conto delle norme di attuazione statutaria che in via generica attribuiscono alle autonomie speciali il gettito integrale o parziale di entrate erariali. Ove ciò non fosse, le nuove misure si tradurrebbero in un vantaggio per gli autori delle violazioni non adeguatamente compensato da un equivalente beneficio pubblico, in violazione della discrezionalità del legislatore che li avrebbe correlati e degli artt. 3 e 53 Cost.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le medesime ragioni impedirebbero differenziazioni temporali nell'attuazione della manovra, come accadrebbe se, con riferimento alla ricorrente, si dovesse attendere il raggiungimento dell'intesa. Peraltro, essendo prevista la destinazione del gettito, anche mediante riassegnazione, e l'adozione di più decreti per stabilire criteri e modalità di ripartizione delle nuove entrate tra le finalità indicate dalle norme censurate, nonché di attribuzione delle somme per ciascuna di esse, il principio di leale collaborazione potrebbe trovare applicazione in dette sedi.

Infine, in via subordinata, quand'anche si volesse considerare la normativa in esame alla stregua di un condono fiscale, mancherebbe il presupposto della percezione delle entrate in questione nel territorio regionale, ossia un collegamento territoriale tra esse e la ricorrente. A seguito della costituzione o del trasferimento all'estero, infatti, in virtù della procedura in esame la base imponibile assumerebbe un connotato di extraterritorialità che separerebbe la componente «estera» dal coacervo delle altre, in deroga al principio di unicità della base imponibile.

2.2.- Con memoria depositata il 2 febbraio 2016 l'Avvocatura generale dello Stato, evidenziata la correlazione della disciplina della procedura di collaborazione volontaria con la lotta all'evasione fiscale e con le linee tratteggiate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), sostiene che lo strumento in considerazione non possa essere inteso come relativo alle ordinarie imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle società. In particolare, dal fatto che il contribuente possa corrispondere, ai sensi dell'art. 5-*quinquies*, comma 8, del d.l. n. 167 del 1990, una somma forfettaria in deroga alla determinazione analitica e dal fatto che la modalità ordinaria di cui all'art. 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto-legge rappresenti in realtà una determinazione transattiva si desumerebbe la scissione della percezione delle imposte, che qui vengono in rilievo, dal territorio dello Stato e da una sua particolare area e che la procedura di collaborazione concordata esuli dagli schemi statuari di compartecipazione al relativo gettito, risultando una forma di adempimento dello Stato al complesso delle obbligazioni internazionali.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.1.- In particolare, l'art. 1 della legge n. 186 del 2014, nei commi precedenti a quello impugnato, ha istituito e disciplinato procedure di collaborazione volontaria attraverso le quali i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni «in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto», nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Il censurato comma 7 prevede che le entrate derivanti dall'attuazione delle procedure poc'anzi menzionate affluiscono ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente destinate a specifiche finalità indicate nella disposizione medesima.

La ricorrente lamenta che la norma, devolvendo integralmente all'Erario le somme riscosse, violi l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge n. 690 del 1981, adottata ai sensi dell'art. 50 dello statuto e modificabile solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del statuto medesimo.

In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con quelle dell'ordinamento finanziario regionale che attribuiscono alla Regione, se percepito nel suo territorio, il gettito delle imposte erariali sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché delle imposte sostitutive, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e - per nove decimi - il provento di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici.

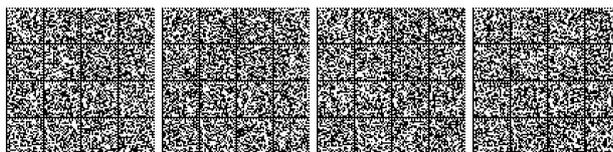
Secondo la ricorrente, inoltre, la norma censurata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che disciplina la deroga al descritto regime di devoluzione, consentendo la riserva all'Erario di quanto altrimenti di spettanza regionale. Da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontrerebbe alcuna modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme originariamente dovute ed evase; dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il Presidente della Giunta regionale e non unilateralmente, come in concreto avvenuto. Ciò anche in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, in riferimento agli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto Valle d'Aosta ed in relazione agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge n. 690 del 1981 ed all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, è fondata.

Le entrate in contestazione riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, "emerso" in applicazione delle citate procedure.

In ragione del richiamo operato dal comma 7 ai precedenti commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, si tratta del gettito delle imposte sui redditi, delle relative addizionali e delle imposte sostitutive, del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'IVA nonché di quello derivante dai sostituti di imposta, ossia da chi «in forza di disposizioni di legge è obbligato al pagamento di imposte in luogo di altri, per fatti o situazioni a questi riferibili ed anche a titolo di acconto [...]» (art. 64, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»).

Come dedotto in ricorso, l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge n. 690 del 1981) attribuisce integralmente alla stessa Regione il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive (art. 2, primo comma, lettere *a* e *b*), dell'IVA (art. 3, secondo comma), nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, «percette» nel territorio regionale (art. 4, terzo comma). Dunque, il censurato comma 7, sottraendo alla Regione, in tutto o in parte, il gettito, ottenuto grazie alle procedure di collaborazione volontaria, di tributi erariali ad essa spettante, si pone in contrasto con le evocate disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale che tale devoluzione prevedono.



Non è applicabile al caso in esame l'art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981, il quale prevede - in deroga alla regola generale - che «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato». Infatti, la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto.

2.1.- È destituita di fondamento la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale giustifica la destinazione in deroga alle previsioni dell'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta con la necessità di immettere nuovamente le somme percepite «nel circuito dell'economia lecita» attraverso le destinazioni loro impresse dall'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014. Occorre a tal fine considerare che le procedure di collaborazione volontaria sono adottate con lo scopo di contrastare i fenomeni di evasione e di elusione fiscale, in conformità alle linee guida tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), le quali mirano a conciliare l'esigenza di ottenere un maggior gettito nel breve periodo con quella di migliorare il tasso di adempimento agli obblighi fiscali nel lungo periodo. Ciò attraverso la favorevole opzione di attenuare il regime sanzionatorio per chi vi aderisce versando quanto originariamente dovuto a titolo d'imposta.

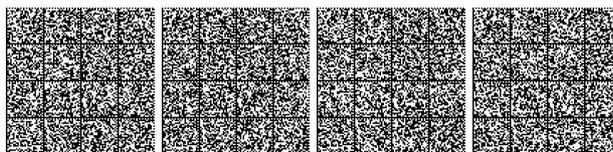
In tale prospettiva la concreta devoluzione del gettito assume un connotato di assoluta neutralità, poiché la nuova immissione delle somme percepite nel circuito dell'economia lecita avviene sia nel caso di destinazione allo Stato che in quello di devoluzione alla Regione. Diversamente opinando, vale a dire ritenendo che la devoluzione alla Regione non risponda a tale scopo, si perverrebbe all'implicita affermazione che detta destinazione, pur necessaria secondo le disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale, non costituirebbe impiego lecito o rispondente all'interesse pubblico.

In definitiva la pretesa correlazione - sostenuta dalla difesa erariale - tra procedure di collaborazione volontaria e specifica destinazione del gettito allo Stato non emerge dalla obiettiva configurazione delle norme che hanno introdotto tale istituto, tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale.

2.2.- Non si può neppure condividere la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le entrate in considerazione non sarebbero «percepite» nel territorio valdostano, in quanto mancherebbe un collegamento territoriale per effetto della connotazione «estera» dell'imponibile (trattandosi di attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio nazionale). Anzitutto, il gettito tributario destinato al bilancio dello Stato non deriva soltanto dalla procedura di collaborazione volontaria internazionale, ma anche da quella nazionale afferente a violazioni riguardanti obblighi di dichiarazione per attività detenute in Italia (commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 1 della legge n. 186 del 2014). Inoltre, occorre evidenziare come la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non innovi l'ordinamento quanto a modalità di pagamento dei tributi, onde la configurabilità della loro percezione nel territorio della Regione ricorrente.

Tale conclusione non è smentita dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153 (Misure urgenti per la finanza pubblica) - come modificato, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2015, n. 187 - secondo cui «[...] la competenza alla gestione delle istanze presentate, per la prima volta, a decorrere dal 10 novembre 2015 e all'emissione dei relativi atti, compresi quelli di accertamento e di contestazione delle violazioni, per tutte le annualità oggetto della procedura di collaborazione volontaria, è attribuita all'articolazione dell'Agenzia delle entrate individuata con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima, da emanare entro la data di entrata in vigore della presente disposizione». Detta disposizione, diversamente dalla fattispecie scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 89 del 2015, la quale riguardava la diversa ipotesi di collegamento tra il luogo di versamento e la sede centrale delle amministrazioni erogatrici dei compensi assoggettati ad imposta «senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa», non incide sulla fase di riscossione dei tributi, ma comporta soltanto l'eventuale spostamento al di fuori del territorio regionale della competenza alla gestione delle istanze di collaborazione volontaria presentate, per la prima volta, a decorrere dal 10 novembre 2015.

D'altra parte, occorre rammentare come, a presidio dell'autonomia speciale, l'art. 5, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 disponga che nell'ammontare dei proventi erariali devoluti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale ed affluite, per esigenze amministrative, dal territorio della regione stessa ad uffici situati fuori del territorio medesimo». Tale previsione evita che il regime di compartecipazione regionale possa essere pregiudicato da interventi normativi che, senza determinare un mutamento della



disciplina delle modalità di pagamento dei tributi, dirottino il relativo afflusso da uffici finanziari situati nel territorio regionale ad uffici ubicati all'esterno di esso solo per contingenti esigenze «amministrative» (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari stessi (sentenza n. 116 del 2010).

2.3.- Infine, non può essere accolta neppure la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale l'intesa prevista dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 potrebbe essere posticipata ad un secondo momento, in particolare a quello dell'adozione dei decreti di cui all'art. 1, comma 8, della legge n. 186 del 2014, previsti per i criteri e le modalità di ripartizione delle nuove entrate tra le finalità indicate dal comma precedente e per l'attribuzione delle somme a ciascuna di esse. La posticipazione dell'intesa nelle sedi indicate non è realizzabile in ragione del fatto che l'art. 8, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 si riferisce alla diversa fattispecie della preventiva determinazione dell'ammontare del gettito riscosso nel territorio regionale da riversare all'Erario. È opportuno ricordare in proposito che l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015).

3.- In conclusione, l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 contrasta con gli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 dell'ordinamento finanziario regionale di cui alla legge n. 690 del 1981. Essendo quest'ultimo contemplato dall'art. 50, quinto comma, dello statuto e suscettibile di modificazione solo secondo le procedure previste dall'art. 48-bis dello statuto medesimo, così come disposto dalle norme di attuazione (art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994), la disposizione impugnata, non adottata con la procedura statutaria, è costituzionalmente illegittima (analogamente, sentenze n. 125 del 2015 e n. 133 del 2010).

4.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.*

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

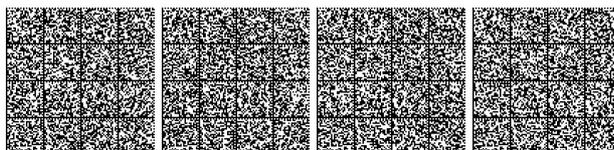
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



n. 67

*Sentenza 9 febbraio - 5 aprile 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione territoriale - Interventi conservativi consentiti nelle more dell'attuazione del relativo strumento urbanistico.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di 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. 17, comma 1, lettera *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di 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, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015, la Regione Puglia impugna, tra le altre disposizioni, l'art. 17, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di 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, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.



La disposizione impugnata - che ha introdotto, dopo l'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), un art. 3-*bis*, secondo cui «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione [...]. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario» - sarebbe suscettibile, a giudizio della ricorrente, di due interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo una prima opzione, tutti gli interventi conservativi sugli immobili, «consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente *ex lege* di un titolo abilitativo», con esclusione solo di quelli di demolizione e successiva ricostruzione. Il che porrebbe la norma in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Quanto al primo parametro, infatti, la materia rientrerebbe nella nozione di «governo del territorio», assoggettata alla competenza concorrente di Stato e Regioni; sicché lo Stato potrebbe intervenire solo con norme che stabiliscano principi fondamentali, senza precludere l'intervento normativo di dettaglio da parte delle Regioni: cosa che nella specie sarebbe avvenuta, avendo la normativa censurata introdotto una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente».

Quanto alla violazione dell'altro richiamato parametro, la concessione *ex lege* dei titoli abilitativi priverebbe i Comuni delle relative funzioni amministrative, quando non vi sarebbe «alcuna plausibile ragione per ritenere il Comune inadeguato allo svolgimento delle funzioni amministrative connesse alla regolare formazione dei titoli abilitativi agli interventi edilizi in questione».

Si rileva, poi, che l'art. 118, secondo comma, Cost., riconosce ai Comuni l'esercizio di «funzioni proprie», fra le quali sarebbe tipica proprio quella riconducibile al rilascio dei titoli abilitativi in campo edilizio: sicché, la sottrazione di queste funzioni pregiudicherebbe, nel caso di specie, «quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale» e «afferente alla categoria delle “funzioni proprie” dei Comuni».

Secondo una diversa linea interpretativa, la disposizione censurata non determinerebbe un'automatica concessione *ex lege* di titoli abilitativi agli interventi conservativi, ma si limiterebbe a renderli «semplicemente possibili, in base al loro proprio regime giuridico», fino all'adozione del Piano: regime dal quale sarebbero esclusi gli interventi non conservativi e le demolizioni con successiva ricostruzione, non giustificati da esigenze statiche o di natura igienico-sanitaria.

In questa prospettiva, la norma avrebbe l'effetto non già, per l'appunto, di consentire determinati interventi di tipo conservativo, ma di «vietare, sempre *ex lege*, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)».

Anche in questo caso, la norma non si sottrarrebbe a censure di illegittimità costituzionale, perché avrebbe ugualmente carattere di disposizione di dettaglio, operando in modo automatico e senza dare alcuno «spazio di manovra» alla legislazione regionale.

Violato sarebbe dunque l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle già evidenziate: nel vietare, infatti, determinati interventi edilizi, i Comuni sarebbero «espropriati», come già rilevato, di funzioni amministrative proprie, che riguarderebbero un nucleo intangibile di competenze, in quanto coinvolgenti il tema della autodeterminazione in ordine all'assetto ed alla utilizzazione del proprio territorio.

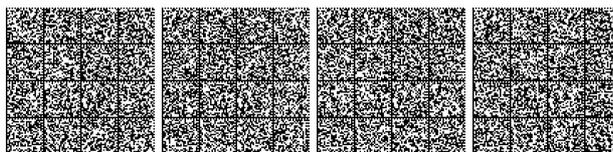
Risulterebbe, infine, violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegata realtà regionali e locali, in spregio alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare».

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure svolte dalla Regione ricorrente.

La norma impugnata verterebbe, infatti, in materia di attribuzione allo Stato di funzioni programmatiche valide per tutto il territorio nazionale, in linea con quanto previsto dall'art. 118 Cost., il quale prevede la possibilità di attribuire a enti di livello di competenza più elevato l'esercizio unitario di funzioni amministrative.

La norma impugnata prevedrebbe, comunque, interventi riservati agli enti locali, giacché, attraverso lo strumento urbanistico, «il Comune individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree» attraverso forme di compensazione.

3.- In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale, ribadendo quanto dedotto nell'atto di costituzione, ha precisato che, con la disposizione impugnata, «il legislatore statale si è dunque limitato a predisporre



una disciplina di principio», nel pieno rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.; d'altra parte, la stessa disposizione «non ha devoluto all'amministrazione centrale il concreto esercizio delle funzioni amministrative, bensì ha riservato queste ultime ai Comuni», senza perciò incorrere in alcuna violazione dell'art. 118 Cost.

### Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015, la Regione Puglia impugna, fra le altre disposizioni, l'art. 17, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di 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, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso.

La disposizione impugnata - introduttiva dell'art. 3-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) -, dopo aver previsto che «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», ha stabilito che «Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

In tal modo, la predetta disposizione offrirebbe spazio a due possibili interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo una prima scelta interpretativa, tutti gli interventi conservativi sugli immobili, «consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente *ex lege* di un titolo abilitativo», con esclusione solo di quelli di demolizione e successiva ricostruzione.

Secondo una diversa scelta, la norma impugnata produrrebbe, invece, come effetto «non già quello di consentire *ex lege* un determinato tipo di interventi (quelli conservativi), bensì quello di vietare, sempre *ex lege*, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)».

In entrambi i casi, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, anziché limitarsi a dettare un principio in materia di legislazione concorrente, quale il «governo del territorio», stabilirebbe una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», che non lascerebbe, per il suo «carattere evidentemente dettagliato», alcuno «spazio di manovra» all'iniziativa legislativa regionale.

Per entrambe le segnalate soluzioni interpretative, inoltre, si profilerebbe una violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che i Comuni verrebbero «espropriati» delle funzioni amministrative in tema di titoli abilitativi in materia edilizia, le quali apparterebbero «a quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale individuato dalla giurisprudenza» costituzionale «e pertanto afferente alla categoria delle «funzioni proprie» dei Comuni».

Violato sarebbe, infine, l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma oggetto di impugnativa sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegate realtà regionali e locali, in spregio alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare».

2.- Prescindendo dalla non perspicua enunciazione del dubbio di legittimità costituzionale, prospettato attraverso una duplice opzione ermeneutica fondata sopra una irrisolta alternativa nella lettura della disciplina coinvolta, la questione proposta dalla Regione ricorrente si rivela priva di fondamento.

Come emerge dai lavori parlamentari relativi alla fase di conversione in legge del cosiddetto decreto «sblocca Italia», e come anche messo in luce dalla difesa dello Stato, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce - con una prescrizione evidentemente «di principio» - che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta».



Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedurali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l’amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l’esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l’altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo».

Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all’esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori. Resta pertanto inalterata l’attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l’intervento di risanamento, con l’adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere). Si inserisce qui la specifica e contestata previsione: secondo la quale, fino alla («nelle more dell’») attuazione del Piano - e, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero - ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest’ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini “di principio”, coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell’interesse dell’intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l’eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare - entro, com’è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell’osservanza dei diversi obblighi “pubblicistici” - scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale.

Riguardo, poi, all’assunto secondo il quale la norma impugnata, in quanto «del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», finirebbe per diventare anche “di dettaglio”, in contrasto con la disciplina costituzionale del riparto delle competenze nelle «materie di legislazione concorrente», esso appare non plausibile, posto che il presunto carattere “autoapplicativo” di una disposizione non implica affatto il carattere “di dettaglio” della medesima.

La circostanza, infatti, che, pur nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale “di principio” non abbisogni, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell’effetto di “espropriare” i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze.

La dichiarazione di infondatezza delle censure relative alla pretesa violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. assorbe i motivi di dubbio riferiti agli artt. 3, primo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di deduzioni consequenziali e prive di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso;*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione di 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, promossa, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160067

N. 68

*Sentenza 9 febbraio - 5 aprile 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia - Modifiche al T.U. in materia di edilizia (d.P.R. 06/06/2001 n. 380) - Disposizioni varie.**

- 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. 17, comma 1, lettera g).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

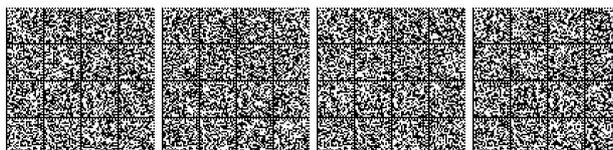
*Presidente:* Alessandro CRISCUOLO;

*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. 17, comma 1, lettera g), 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), con-



vertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

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 depositato il 16 gennaio 2015, la Regione Veneto promuove questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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 e, tra queste, dell'art. 17, comma 1, lettera g), in riferimento agli artt. 3, 23, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Secondo la ricorrente, l'intervento normativo in discorso mirerebbe a regolare «la c.d. perequazione inerente all'urbanistica contrattata, ovvero quella forma di perequazione diretta alla riappropriazione di quota parte del valore che l'amministrazione determina con le decisioni in materia urbanistica». Detta quota verrebbe «ritenuta vuoi una sorta di prelievo fiscale addizionale diretto al parziale recupero del plusvalore fondiario, vuoi un contributo per il miglioramento delle città in corrispettivo dell'attribuzione di una maggiore edificabilità o di un mutamento di destinazione urbanistica più favorevole».

La disposizione impugnata risulterebbe «viziata di incostituzionalità sotto molteplici profili e palesemente irragionevole».

Anzitutto, il previsto «contributo straordinario» verrebbe determinato autoritativamente, senza contrattazione alcuna con la parte privata, anche se in base a tabelle regionali, peraltro ampiamente discrezionali.

Inoltre, una volta determinato il maggior valore e stabilito che una quota di esso non inferiore al 50 per cento dovrà essere suddivisa tra Comune e parte privata, resterebbe imprecisata la percentuale del riparto. Con la conseguenza «che la stessa norma potrà giustificare sia previsioni perequative che sequestrino pressoché interamente il plusvalore, sia previsioni che lo lascino pressoché interamente al privato». Sarebbe, così, violato l'art. 23 Cost., tenuto conto dell'«amplissima discrezionalità amministrativa assegnata alle amministrazioni comunali».

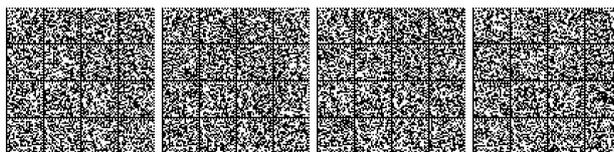
Dal momento, poi, che «sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali», la disposizione in esame risulterebbe contraddittoria rispetto allo scopo di dettare una norma di principio - tesa, di per sé, a garantire l'uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale -, rendendo il principio cedevole non solo di fronte alle legislazioni regionali, ma anche ad atti amministrativi, come gli strumenti urbanistici generali comunali.

La norma risulterebbe, peraltro, irragionevole, in quanto sovrapporrebbe «l'interesse pubblico al pagamento del contributo straordinario allo specifico interesse pubblico urbanistico che deve sostenere la variante o la deroga», con possibili compromissioni di interessi ambientali, paesaggistici o idrogeologici.

La disciplina censurata sarebbe, peraltro, irragionevole anche nella parte - di non agevole lettura - in cui tratta dell'erogazione del contributo straordinario, dal momento che - come chiarito dal Consiglio di Stato - la perequazione dovrebbe servire per realizzare opere «in prossimità» dell'area in cui si è realizzato l'intervento cui il contributo si riferisce.

Le «disposizioni impuginate» si porrebbero, in conclusione, in contrasto con la competenza regionale concorrente «in materia di governo del territorio e urbanistica»: «data l'amplissima discrezionalità amministrativa che assegnano alle amministrazioni comunali», risulterebbero «altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello della riserva relativa di legge», la cui violazione ridonderebbe in «una lesione delle suddette competenze regionali».

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione venga dichiarata manifestamente inammissibile in quanto estranea all'ambito del riparto di competenze fra Stato e Regioni.



Le questioni proposte dalle Regioni potrebbero, infatti, riguardare «solo l'invasione della propria sfera di competenza, intesa come menomazione della sfera regionale di attribuzioni da parte della legge statale»; e, dunque, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, «il contrasto con le sole norme costituzionali contenute negli articoli 117, 118 e 119», potendo essere proposte in riferimento ad altri parametri soltanto quando il contrasto «si risolve in un'esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali».

I meri «inconvenienti di fatto» derivanti dall'applicazione delle norme denunciate non sarebbero, del resto, sufficienti a determinare lesioni di competenze.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione ha depositato una memoria con la quale, insistendo nelle richieste formulate, ha contestato la fondatezza delle deduzioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

Con riferimento all'assunto secondo il quale i ricorsi regionali in via principale sono ammessi solo per contestare vizi relativi alla lesione di competenze regionali stabilite dalla Costituzione nelle norme sul riparto delle competenze, si sottolinea, in particolare, che la censura relativa all'irragionevolezza della norma si riferisce alla circostanza che essa, pur dettando principi fondamentali, renda poi cedevole tale previsione rispetto alla legislazione regionale e agli strumenti urbanistici comunali, con riverberi anche sul piano delle competenze regionali.

Ora - si afferma - «delle due l'una: o si tratta di un principio fondamentale e quindi non può essere cedevole o si tratta di una norma statale di dettaglio, ma la cedevolezza non può, in questo caso, essere disposta anche a favore di atti amministrativi comunali senza invadere la competenza legislativa regionale in materia urbanistica». Né una disciplina statale transitoria (o cedevole) varrebbe «di per sé a sanare l'illegittima invasione della competenza regionale».

D'altra parte, nel caso di specie, il contributo straordinario, raccordato al maggior valore generato dagli interventi in variante urbanistica, sarebbe sicuramente applicabile agli accordi previsti dall'art. 6 della legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) comportanti variante urbanistica, dal momento che tali accordi possono riguardare «qualsiasi previsione, con l'unico limite che non si tratti di una revisione generalizzata dello strumento urbanistico». Il che evidenzerebbe un'ulteriore «evidente interferenza» con la legislazione regionale.

4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un'ulteriore memoria, con la quale ha chiesto dichiararsi manifestamente inammissibile e infondata la questione promossa dalla Regione Veneto.

Si ribadisce, anzitutto, che le questioni dedotte dalla Regione ricorrente in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 23 Cost. devono ritenersi inammissibili, in quanto estranee all'ambito del riparto di competenze tra Stato e Regioni, che costituisce l'unico tema che può formare oggetto di ricorso in via principale da parte delle stesse.

Quanto alle restanti censure, si osserva che la norma impugnata - nel modificare l'art. 16, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*) e «operando a livello di principio fondamentale» (allo scopo di «favorire il recupero, la ristrutturazione e il riuso del patrimonio edilizio esistente») - prevede di considerare, nella determinazione del contributo di costruzione, la minore incidenza degli oneri di urbanizzazione negli interventi di ristrutturazione edilizia di edifici già esistenti e per i quali i predetti oneri sono stati già corrisposti al momento della costruzione.

D'altra parte, tale disposizione andrebbe riguardata alla luce della previsione, introdotta dalla stessa norma censurata (sotto l'art. 16, comma 4-bis, del richiamato d.P.R. n. 380 del 2001), secondo la quale «sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali», lasciando così alle Regioni la possibilità di incidere in senso modificativo rispetto alla disciplina censurata.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto promuove questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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 e, tra queste, in riferimento agli artt. 3, 23, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dell'art. 17, comma 1, lettera g).

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso.



Deduce la ricorrente che l'intervento normativo oggetto di censura si inquadrebbe nell'ambito della disciplina della «c.d. perequazione inerente alla urbanistica contrattata», «diretta alla riappropriazione di quota parte del valore che l'amministrazione determina con le decisioni in materia urbanistica».

La disciplina impugnata si esporrebbe a diverse censure di irragionevolezza, in particolare laddove, nello stabilire i parametri sulla cui base determinare gli oneri di urbanizzazione, prevede un meccanismo di ripartizione tra il Comune e la parte privata, del maggior valore «generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso».

Si deduce, al riguardo, la violazione dell'art. 23 Cost., in quanto la disposizione impugnata, nel determinare automaticamente il contributo straordinario senza contrattazione con la parte privata, assegnerebbe alle amministrazioni comunali una «ampissima discrezionalità» nell'individuazione della percentuale da ripartire.

Facendosi, inoltre, «salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali», si determinerebbe un'insanabile contraddizione rispetto allo scopo di dettare una norma di principio (come tale, tesa a garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale), rendendo, peraltro, cedevole il principio non solo nei confronti delle differenti legislazioni regionali, ma anche di atti amministrativi come gli strumenti urbanistici generali comunali.

Sarebbe, poi, irragionevole la scelta di sovrapporre «automaticamente» l'interesse pubblico al pagamento del contributo straordinario allo specifico «interesse pubblico urbanistico», con possibili compromissioni sul piano ambientale, paesaggistico o idrogeologico, trascurando anche la circostanza che la perequazione dovrebbe tendere a finanziare opere «in prossimità» dell'area in cui si è realizzato l'intervento.

In conclusione, la normativa denunciata si porrebbe in contrasto con la competenza regionale concorrente «in materia di governo del territorio e urbanistica», risultando «altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello della riserva relativa di legge», la cui violazione ridonderebbe in «una lesione delle suddette competenze regionali».

2.- La questione è inammissibile.

2.1.- A proposito della pretesa violazione degli artt. 3 e 23 Cost., la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 soltanto se esso si risolve in un'esclusione o una limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illegittimità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni di sfere di competenza regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2015).

Ebbene, alla luce delle deduzioni svolte dalla ricorrente, la pretesa violazione degli indicati parametri non presenta alcun profilo di ridondanza rispetto alla sfera di competenza attribuita al legislatore regionale.

Il ricorso lamenta, infatti, la lesione dell'art. 23 Cost. sotto il profilo dell'ampiezza di discrezionalità assegnata alle amministrazioni locali nel determinare la quota di plusvalenza da suddividere tra amministrazione comunale e parte privata. Ma un simile aspetto non incide sulle competenze legislative regionali, anche perché nulla impedirebbe alle Regioni di introdurre, eventualmente, specifiche regole che modulino l'attribuzione delle plusvalenze in termini percentuali ritenuti coerenti con le realtà locali.

Quanto ai profili di irragionevolezza, prospettati in riferimento al duplice rilievo della mancanza di valutazione dell'«interesse pubblico urbanistico» e del riferimento alla contiguità territoriale tra l'area cui il contributo si riferisce e quella delle opere da finanziare con quel contributo, va osservato che né l'uno né l'altro degli accennati rilievi, al di là di qualsiasi considerazione sul merito degli stessi, presenta profili in qualche modo incidenti sul piano delle competenze legislative regionali.

Gli interessi urbanistici non restano, infatti, per nulla compromessi dalle vicende relative alla corresponsione del contributo - la cui destinazione risulta vincolata nello scopo ma non negli impieghi e nella determinazione delle aree di intervento - né dalla circostanza che dai previsti meccanismi compensativi possano derivare vantaggi per altre aree comunali; posto che, sul punto, la norma non fornisce prescrizioni cogenti né indicative del rischio paventato e, sotto altro e dirimente profilo, la Regione appare comunque libera di assumere proprie determinazioni «di dettaglio».

2.2.- In merito, poi, alla violazione dei restanti parametri, non può non rilevarsi - in via, in certo senso, quasi «pregiudiziale» - come, nella fase di conversione del richiamato d.l. n. 133 del 2014, l'ampia «clausola di salvaguardia» delle «diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali» sia stata inserita (quale comma 4-bis dell'art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A») parallelamente alla disposizione impugnata (anch'essa, peraltro, aggiunta



al testo dello stesso art. 16) e sia stata a quest'ultima espressamente riferita; venendo poi ribadita, al comma 5, ancora del medesimo art. 16 modificato, in relazione all'ipotesi della mancata definizione delle tabelle parametriche da parte delle Regioni.

Su questa base, la Regione Veneto - tra le non molte, come osservato dalla stessa ricorrente, a disporre di una propria legislazione sulla specifica materia - appare evidentemente priva di un concreto e attuale interesse a ricorrere: in ragione della predetta salvezza delle «diverse» discipline regionali, inequivocamente disposta - e con una enunciazione che, indipendentemente dalla astratta questione della «natura» della norma impugnata, non può apparire meramente pleonastica -, nessuna turbativa alle proprie competenze legislative essa può ragionevolmente lamentare, tanto più trattandosi di competenze già esercitate.

Va, in proposito, rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha, in più occasioni, affermato come, nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale - che abbiano ad oggetto questioni relative a disposizioni contenute nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione - deve necessariamente sussistere, nella parte ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso il provvedimento richiesto, un'utilità diretta e immediata, in mancanza del quale interesse il ricorso risulta inammissibile; e poiché l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è quello alla tutela del riparto delle competenze legislative delineato dalla Costituzione, esse hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, direttamente e immediatamente, sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, sentenza n. 216 del 2008).

Ora, per quel che si è detto, questo interesse appare, nella specie, palesemente insussistente, senza che, comunque, sul punto il ricorso abbia adeguatamente motivato.

La stessa Regione, del resto, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ammette che, «per evitare gli effetti descritti nel ricorso», le Regioni «vengono quindi costrette a legiferare all'interno del groviglio normativo generato dalla disposizione impugnata». Il che, evidentemente, vale - oltre che a segnalare un inconveniente di mero fatto, inidoneo a configurare un contrasto con il parametro costituzionale evocato (tra le tante, sentenza n. 249 del 2009) - soprattutto a confermare che la vicenda non potrebbe in alcun modo riguardare la Regione ricorrente, che - come si è detto - ha già legiferato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente con il medesimo ricorso; dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera g), 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, promossa, in riferimento agli artt. 3, 23, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

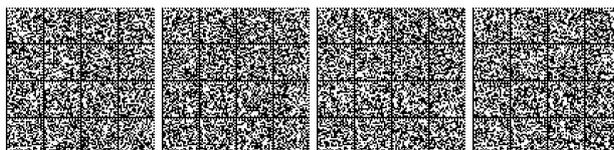
Paolo GROSSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



n. 69

*Sentenza 10 febbraio - 5 aprile 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Opere pubbliche - Misure di semplificazione per la realizzazione delle opere incompiute - Misure finanziarie a favore degli enti territoriali interessati.**

- 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. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9.

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. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi 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 depositato il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi del 2015, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, 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, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.



L'art. 4 del d.l. n. 133 del 2014 al comma 1 dispone che, - al fine di favorire la realizzazione delle opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e di quelle inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all'art. 44-*bis* 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, per le quali la problematica emersa attenga al mancato concerto tra amministrazioni interessate al procedimento amministrativo - è data facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi funzionale al riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera e ciò anche se la Conferenza di servizi fosse già stata definita in precedenza. In ogni caso i termini relativi al procedimento della Conferenza di servizi sono ridotti alla metà.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede peraltro che, in caso di mancato perfezionamento del procedimento in ragione di ulteriori difficoltà amministrative, è data facoltà di avvalersi, a scopo consulenziale-acceleratorio, dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ai sensi del successivo comma 3, i pagamenti connessi agli investimenti in opere oggetto di segnalazione, nel limite di euro 250.000.000,00 per l'anno 2014, sono esclusi dal patto di stabilità interno alle condizioni ivi indicate.

Il seguente comma 4 dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono individuati i Comuni che beneficiano dell'esenzione dal patto di stabilità interno e l'importo dei pagamenti da escludere.

Il comma 5 del medesimo art. 4 prevede che i pagamenti sostenuti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge relativi a debiti in conto capitale degli enti territoriali per gli anni 2014 e 2015 sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di euro 300.000.000,00 (euro 200.000.000,00 relativamente all'anno 2014 ed euro 100.000.000,00 relativamente all'anno 2015).

Il successivo comma 6 prescrive che, con riguardo all'anno 2014, «l'esclusione di cui al secondo periodo dell'alinea del comma 5 è destinata per 50 milioni di euro ai pagamenti dei debiti delle regioni sostenuti successivamente alla data del 1º luglio 2014, [...] che beneficiano di entrate rivenienti dall'applicazione dell'articolo 20, commi 1 e 1-*bis*, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, superiori a 100 milioni».

Il comma 7 modifica il comma 9-*bis* dell'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che, per l'anno 2014, nel saldo finanziario in termini di competenza mista, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, esclude per gli importi ivi indicati i pagamenti in conto capitale sostenuti nel primo semestre dalle Province e dai Comuni.

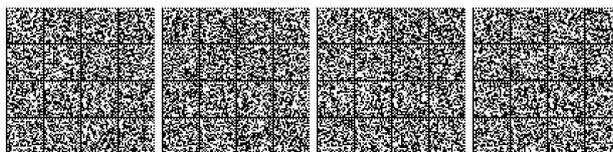
Il comma 9, infine, prevede le specifiche modalità di compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dai commi 3, 5 e 8 del citato art. 4 del d.l. n. 133 del 2014.

A giudizio della ricorrente, l'art. 4, nei commi richiamati, innanzitutto, violerebbe gli artt. 3, 97 e 114, primo comma, Cost., in quanto la Regione, pur essendo equiordinata ai Comuni, rimarrebbe esclusa dalle misure di semplificazione e finanziarie previste dall'art. 4 dello stesso decreto-legge, in violazione del fondamentale canone costituzionale di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 97 Cost., che enuncia il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Indici di tale irragionevolezza normativa sarebbero, tra gli altri: la brevità dell'arco temporale previsto per la segnalazione; la non applicabilità della normativa impugnata alle opere incompiute regionali, che generalmente sarebbero di maggiore impatto e rilievo per la collettività rispetto a quelle comunali; l'esclusione dal patto di stabilità interno dei soli pagamenti connessi agli investimenti in opere di competenza dei Comuni oggetto di segnalazione e non anche in quelle regionali, di maggiore estensione ed importanza per la collettività.

L'irragionevolezza della disciplina normativa si tradurrebbe, altresì, nella violazione dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo. Non agevolare la realizzazione di opere regionali, anche mediante l'esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti connessi ai relativi investimenti, finirebbe per ledere il corrispondente fondamentale diritto inviolabile dell'uomo alla salute. Inoltre la Regione sarebbe titolare di molte funzioni amministrative attratte al fine di assicurarne l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

La ricorrente sul punto afferma altresì di essere pienamente legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3 e 97 Cost., poiché la lesione dei relativi precetti costituzionali comporterebbe, nella fattispecie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonderebbe sul riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 4 sarebbe, poi, costituzionalmente illegittimo anche per violazione dell'art. 117 Cost.



La ricorrente afferma che la disciplina dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, andrebbe ascritta alla «programmazione di lavori pubblici» ed all'«approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi», le quali rientrerebbero nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di materia soggetta a potestà legislativa concorrente, l'art. 4 del d.l. n. 133 del 2014 sarebbe illegittimo, nella parte in cui non prevederebbe alcun coinvolgimento legislativo della Regione, alla quale, invece, spetterebbe, in tale materia, la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato.

L'art. 4, comma 3, del medesimo decreto-legge - stante l'afferenza del patto di stabilità interno alla materia «coordinamento della finanza pubblica» - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe disposizioni che non realizzerebbero un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e prevederebbero in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

La Regione Veneto sostiene che alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. conseguirebbe quella dell'art. 118 Cost., poiché, prevedendo una simile misura di agevolazione per i soli Comuni, il citato art. 4 finirebbe per ledere la potestà amministrativa regionale, nel momento in cui la Regione intendesse attrarre a sé le funzioni amministrative astrattamente spettanti ai Comuni al fine di assicurarne l'esercizio unitario e sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Analoghe censure dovrebbero essere rivolte all'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 laddove si ritenesse che l'espressione «enti territoriali» non si riferisca alle Regioni, ma solo agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane).

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

La ricorrente evidenzia in proposito che le entrate di cui ai commi 1 e 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), derivano dal versamento da parte dei titolari di concessione di coltivazione di idrocarburi di un'aliquota del prodotto della coltivazione. Quindi, mentre alle Regioni a statuto ordinario non facenti parte del Mezzogiorno è corrisposta un'aliquota pari al cinquantacinque per cento, alle Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno, invece, «è corrisposta, per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata nelle aree di estrazione e adiacenti, anche l'aliquota destinata allo Stato». Le Regioni del Mezzogiorno in tal modo, si sostiene, raggiungerebbero più facilmente la soglia indicata dalla norma ai fini dell'esclusione dal patto di stabilità interno.

Secondo la Regione Veneto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del d.l. n. 133 del 2014, che disciplina le modalità di compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dai commi 3 e 5, deriverebbe direttamente da quella che affligge questi ultimi.

A giudizio della ricorrente, proprio la disparità di trattamento tra le Regioni del centro-nord e quelle del Mezzogiorno giustificerebbe la censura relativa alla violazione dell'art. 119 Cost. sulla base dell'«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto. Si sostiene in proposito che nel suo ambito, per effetto della normativa sul finanziamento del fondo perequativo, la pubblica amministrazione disporrebbe, per l'erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio. Secondo la ricorrente verrebbe in tal modo violato l'art. 119 Cost., il quale, pur prevedendo meccanismi perequativi (terzo e quinto comma), fisserebbe un principio di corrispondenza tra assetto delle finanze delle singole Regioni e gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

2.- Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'infondatezza del ricorso.

Il resistente innanzitutto osserva che i lavori pubblici non sono indicati tra le materie espressamente elencate dall'art. 117 Cost. In particolare, richiama la sentenza n. 303 del 2003, in cui questa Corte avrebbe affermato che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione oltremisura delle istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificerebbero, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze. Di conseguenza, anche nel nostro sistema costituzionale sarebbero presenti congegni volti a rendere più flessibile il sistema a fronte di istanze di unificazione fondate sulla proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità sarebbe indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative. Quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa potrebbe essere esercitata dallo Stato con attrazione della funzione legislativa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la medesima questione del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni sarebbe stata successivamente affrontata da questa Corte nella sentenza n. 401 del 2007,



in cui avrebbe affermato che le disposizioni contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non sarebbero riferibili ad un unico ambito materiale: i lavori e i contratti pubblici, infatti, non integrerebbero una vera e propria materia, ma si qualificerebbero a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, per cui non sarebbero ascrivibili in via generale alla competenza dello Stato o delle Regioni, ma dovrebbero essere valutati a seconda del contenuto precettivo delle singole disposizioni.

Secondo il resistente, dalla sentenza n. 401 del 2007 si evincerebbe la concentrazione di competenze in capo al legislatore statale per quel che riguarda la disciplina di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture al fine di garantire una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale di una materia, che richiederebbe delle regole valide per tutti i soggetti dell'ordinamento.

Da queste considerazioni deriverebbe, secondo la difesa erariale, l'integrale infondatezza delle censure avversarie.

3.- Con memoria depositata il 18 gennaio 2016, la Regione Veneto ha affermato, a sostegno delle censure proposte, che le disposizioni impugnate avrebbero implicazioni di carattere finanziario, dalla cui corretta applicazione discenderebbe il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e, ove si rispetti contestualmente il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., la realizzazione della solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

4.- Con memoria depositata il 18 gennaio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito che le disposizioni censurate sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici ed ha ripetuto le argomentazioni a sostegno dell'infondatezza, già esposte nell'atto di costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe la Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni 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.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del citato decreto in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

L'art. 4, commi 1 e 2, del d. l. n. 133 del 2014 prevede innanzitutto misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche dei Comuni, che non siano state portate a compimento per il mancato concerto tra amministrazioni, mediante la facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi. Le opere interessate sono quelle che i Comuni segnalano alla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'arco di tempo previsto tra il 2 ed il 15 giugno 2014 e quelle già inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all'art. 44-bis 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. In caso di ulteriori difficoltà amministrative, è prevista la facoltà di avvalimento dell'apposita cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'art. 4, commi 3, 4, 5, 6, 7 e 9, prevede misure finanziarie dirette a favorire la realizzazione delle opere segnalate dai Comuni e consistenti nell'esclusione dei pagamenti connessi a questi investimenti dal patto di stabilità interno, alle condizioni ivi indicate.

La ricorrente censura le citate disposizioni innanzitutto in riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 114, primo comma, Cost., lamentando in sostanza che le Regioni non rientrerebbero nel novero dei soggetti destinatari delle misure di semplificazione e finanziarie per la realizzazione delle opere incompiute, previste solamente a beneficio dei Comuni.

La Regione Veneto lamenta inoltre che lo Stato avrebbe illegittimamente legiferato nelle materie di competenza concorrente relative al «governo del territorio» ed al «coordinamento della finanza pubblica».

Nel censurare l'art. 4, comma 5, del d.l. n.133 del 2014 per violazione dei citati parametri costituzionali, la ricorrente assume che la disposizione non sia applicabile alle Regioni, ma solo agli enti locali.



Con riguardo poi all'art. 4, comma 6, del menzionato decreto, la Regione denuncia una disparità di trattamento con le Regioni del Mezzogiorno, in quanto il meccanismo individuato per l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno favorirebbe queste ultime penalizzando le altre autonomie, e tra di esse anche la ricorrente.

Inoltre la disciplina censurata, prevedendo una misura di agevolazione per i soli Comuni, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto finirebbe per ledere la potestà amministrativa regionale nel momento in cui la Regione intendesse attrarre al proprio livello di governo le funzioni amministrative astrattamente loro spettanti al fine di assicurarne l'esercizio unitario nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Infine, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 119 Cost., poiché l'esclusione delle Regioni dal novero dei soggetti che possono fruire di agevolazioni finanziarie in ordine alla realizzazione di opere pubbliche - tanto più quando, come nel caso della Regione Veneto, abbiano un consistente "residuo fiscale" - contrasterebbe con i principi di territorialità, di autonomia e di responsabilità, secondo i quali, anche in presenza di meccanismi perequativi (art. 119, terzo e quinto comma, Cost.), le Regioni «[d]ispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (art. 119, secondo comma, Cost.).

2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 114, primo comma, Cost., sono inammissibili.

Quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente denuncia l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate ed il loro contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che si tradurrebbe anche nella violazione dell'art. 2 Cost., senza fornire alcuna adeguata argomentazione; quanto alla violazione dell'art. 114, primo comma, Cost., la Regione si limita a riportarne testualmente il contenuto.

Il ricorso proposto, quindi, pur identificando le disposizioni censurate ed i parametri costituzionali che si assumono violati, risulta assolutamente generico: limitandosi a denunciare in modo assertivo la lesione dei parametri evocati, le censure proposte non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza, cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale. È principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve altresì «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (*ex multis*, ordinanza n. 123 del 2012).

3.- Anche le censure proposte nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 118 Cost., sono inammissibili per carenza di motivazione.

La ricorrente afferma che la previsione di misure di agevolazione a favore dei soli Comuni lederebbe la potestà amministrativa regionale, precludendo alla Regione la possibilità di attrarre le funzioni amministrative astrattamente spettanti ai Comuni ove volesse assicurarne l'esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Da tali argomentazioni non è dato comprendere in che modo l'attrazione, peraltro ipotetica, da parte della Regione, di funzioni amministrative spettanti ai Comuni possa essere pregiudicata dalla realizzazione di opere comunali incompiute.

4.- È, altresì, inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia regionale in relazione all'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», cioè al «saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale». Da tale raffronto deriverebbe l'illegittimità dell'esclusione della Regione dalle misure agevolative di cui alle norme impugnate.

Fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale.

Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego.



L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse.

L'accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali. È significativo - con riguardo alle controverse modalità di valutazione - che proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (tra le altre, Corte dei conti - sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 15 giugno 2007, n. 72/2007/G, con la quale è stato approvato il referto al Parlamento intitolato «Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto: "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche"»).

In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.

Da quanto considerato deriva, dunque, l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro evocato dalla ricorrente.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 3 Cost., è inammissibile per carenza di motivazione circa l'incidenza della stessa sulla situazione soggettiva della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento.

La Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. da parte dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2014, il quale dispone, con riguardo all'anno 2014, l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità - per l'importo complessivo di euro 50.000.000,00 - di pagamenti dei debiti delle Regioni che già beneficino di proventi superiori ad euro 100.000.000,00 derivanti dalle aliquote loro spettanti per la coltivazione degli idrocarburi. Vi sarebbe disparità di trattamento tra le Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno e le altre (tra cui la stessa Regione Veneto) poiché le entrate in questione sarebbero devolute alle Regioni del Mezzogiorno anche per la parte altrimenti destinata allo Stato, secondo il meccanismo di cui all'art. 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi).

La ricorrente omette di riferire se in concreto essa già percepisca le suddette aliquote ed, in caso positivo, se il preteso incremento riservato alle Regioni del Mezzogiorno sia determinante per raggiungere quel livello minimo richiesto dalla norma impugnata (euro 100.000.000,00). Peraltro, non viene fornita alcuna motivazione circa la confrontabilità delle due situazioni.

6.- Le censure rivolte all'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., sono inammissibili per grave erroneità del presupposto interpretativo.

Secondo la ricorrente la norma, limitando i benefici ai soli enti territoriali, escluderebbe indebitamente le Regioni.

Tale argomentazione rivela un palese difetto interpretativo: risulta infatti evidente che l'espressione utilizzata dal legislatore all'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 - «enti territoriali» - non è limitata agli enti locali ma comprende, per costante accezione legislativa, le Regioni. Anche a queste ultime dunque fa riferimento il comma 5, il quale prevede che i pagamenti sostenuti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge relativi a debiti in conto capitale degli enti territoriali per gli anni 2014 e 2015 sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di euro 300.000.000,00 (euro 200.000.000,00 relativamente all'anno 2014 ed euro 100.000.000,00 relativamente all'anno 2015). Peraltro, ulteriore testimonianza del grave errore interpretativo in cui è incorsa la ricorrente si ricava dalla formulazione del comma 5-bis dell'art. 4, il quale menziona espressamente anche le Regioni tra le destinatarie della disposizione impugnata.

7.- La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione della competenza concorrente della Regione nella materia «governo del territorio» non è fondata.



La ricorrente lamenta che la disciplina impugnata interverrebbe sulla «programmazione di lavori pubblici» e sull'«approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi», funzioni ascrivibili alla materia «governo del territorio» di competenza legislativa concorrente, senza prevedere alcun coinvolgimento legislativo della Regione.

L'assunto non può essere condiviso poichè le norme in considerazione non appartengono all'ambito di competenza del «governo del territorio» bensì a quello del «coordinamento della finanza pubblica».

È proprio la finalità del coordinamento della finanza pubblica a collegare teleologicamente le norme impugate: l'art. 4, comma 1, dispone infatti che le opere interessate allo sblocco procedurale sono quelle per le quali la problematica emersa attiene al mancato concerto tra amministrazioni interessate al procedimento amministrativo e per le quali è utile riconvocare la Conferenza di servizi ove si ritenga possibile assicurare un proficuo riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera. Il comma 2 prevede peraltro che, in caso di mancato perfezionamento del procedimento in ragione di ulteriori difficoltà amministrative, è data facoltà di avvalersi dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. I commi 3, 4, 7 e 9 prevedono poi l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità per le opere che dovessero superare positivamente il riesame in questione insieme alle modalità tecniche per assicurare tale obiettivo.

Così configurate, le norme impugate non hanno alcun effetto novativo nella materia del «governo del territorio» perché sono destinate a sbloccare le opere pubbliche già programmate e progettate (la cui procedura realizzativa era ferma al momento dell'adozione delle disposizioni censurate) solo nel caso in cui le problematiche emerse dovessero essere superate attraverso le procedure acceleratorie. Ciò senza che sia previsto alcun effetto sanante nel caso in cui dovessero eventualmente permanere, nelle fattispecie interessate, profili non conformi alle norme ambientali, urbanistiche e afferenti al governo del territorio.

Le disposizioni in esame mirano dunque a recuperare progetti e finanziamenti immobilizzati per cause rimuovibili attraverso il superamento di inconvenienti che non coinvolgono la violazione della disciplina inerente al governo del territorio. È evidente che, ove le opere in stato di blocco dovessero risultare non conformi alla normativa a tutela dell'ambiente, dell'urbanistica e a disposizioni di legge, esse non potrebbero essere riavviate.

In tale prospettiva ermeneutica vengono così a coniugarsi primari obiettivi del coordinamento della finanza pubblica, quali il recupero di risorse allo stato inutilizzate e lo stimolo alla ripresa dell'economia e dell'occupazione in un momento di particolare difficoltà per il Paese. L'esclusione dal patto di stabilità diventa a sua volta condizione necessaria per l'effettiva realizzazione della finalità legislativa.

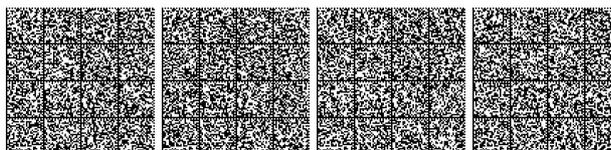
L'appartenenza delle disposizioni alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» viene avvalorata con chiarezza anche dalla stessa intitolazione del d.l. n. 133 del 2014 (cosiddetto "Sblocca Italia"): «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive». Ed è significativo che alcune delle opere interessate alle procedure di sblocco appartengano all'anagrafe degli interventi incompleti prevista dall'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, a sua volta intitolato «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

Il suddetto art. 44-*bis* prevede che siano comprese nell'elenco opere incompiute: *a)* per mancanza di fondi; *b)* per cause tecniche; *c)* per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; *d)* per il fallimento dell'impresa appaltatrice; *e)* per il mancato interesse al completamento da parte del gestore. Detta anagrafe è a sua volta finalizzata a verificare la «adattabilità» delle opere stesse ai fini del loro riutilizzo o le «ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera», prevedendo che «[a]i fini della fissazione dei criteri [di recupero] si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni».

La correlazione funzionale tra le disposizioni oggetto di impugnazione risponde dunque ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte all'eccezionale emergenza finanziaria ed occupazionale che il Paese sta attraversando e si pone quindi come espressione del perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Detta correlazione, per la sua finalità e per la proporzionalità allo scopo che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica». Come tale non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi nei suoi confronti la natura di norma di dettaglio (sentenze n. 205 e n. 63 del 2013).

8.- Per analoghe ragioni anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della competenza concorrente della Regione nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» è priva di fondamento.



Le norme impugnate devono essere rispettivamente ricondotte, come già precisato, a detto ambito di competenza. In seno a tale materia, tuttavia, spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali relativi al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Le norme censurate, prevedendo misure di semplificazione e di incentivazione agli investimenti nella forma della riconvocazione della Conferenza di servizi e dell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, costituiscono appunto principi fondamentali e non realizzano pertanto alcuna lesione della competenza legislativa della Regione, con conseguente infondatezza della questione da quest'ultima proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, 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. 2, 3, 97, 114, primo comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, 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*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



n. 70

Ordinanza 10 febbraio - 5 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Pignoramento, nella misura di un quinto, di somme dovute da terzi a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego.**

– Codice di procedura civile, art. 545, quarto comma.

## 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, promossi dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con due ordinanze del 18 febbraio 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 108 e 151 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24 e n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con due ordinanze di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, e, in via subordinata, nella parte in cui non prevede le medesime limitazioni in materia di pignoramento di crediti tributari disposte dall'art. 72-ter (Limiti di pignorabilità) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come introdotto dall'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni sono sorte nell'ambito di due procedure esecutive, la prima promossa da Banca Suasa Credito Cooperativo spa, ai danni del signor P.G., debitore della somma complessiva di euro 7.720,61, oltre alle spese della procedura esecutiva, e la seconda promossa da R.E. ai danni della signora M.E., debitrice della somma complessiva di euro 2.044,72, oltre alle spese della procedura esecutiva;

che i terzi pignorati hanno reso dichiarazioni positive dei rispettivi obblighi di corrispondere ai rispettivi debitori uno stipendio mensile rispettivamente di euro 299,00 ed euro 450,00 (al netto delle ritenute previste dalla legge) e quindi, poiché a mente dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ. «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito», secondo il Tribunale rimettente gli stipendi degli esecutati sarebbero pignorabili fino ad un quinto, ammontante nei



casi di specie rispettivamente ad euro 59,50 ed euro 90,00, per cui resterebbero nella disponibilità dei medesimi euro 239,50 ed euro 360,00, non risultando agli atti che essi dispongano di altre fonti di sostentamento. Al riguardo, osserva il Tribunale ordinario di Viterbo che se, invece, fosse applicabile alle fattispecie oggetto dei giudizi il limite indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, essendo le somme dovute a titolo di stipendio inferiori ad euro 2.500,00 mensili, le stesse sarebbero pignorabili nel limite di un decimo e non di un quinto;

che il rimettente dubita quindi della legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita;

che lo stesso giudice deduce anche la violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento sia in relazione al diverso regime afferente al pensionato, quale consolidatosi a seguito della sentenza di questa Corte n. 506 del 2002, sia, in via subordinata, in relazione al regime della riscossione dei crediti erariali fissato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, come introdotto dall'art. 3, comma 5, lettera b), del d.l. n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 44 del 2012;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per eccepire la non fondatezza della questione.

Considerato che deve essere disposta la riunione dei giudizi, attesa la coincidenza dei parametri e dell'oggetto degli atti di rimessione;

che le questioni sollevate risultano analoghe a quelle di cui è stata dichiarata la non fondatezza in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con sentenza di questa Corte n. 248 del 2015;

che tale sentenza precisava, tra l'altro che «la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore», mentre, con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sia in relazione al regime di impignorabilità delle pensioni, sia - in via subordinata - all'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, le argomentazioni del giudice rimettente non sono state condivise in ragione della eterogeneità dei tertium comparationis rispetto alla disposizione impugnata, tanto più verificata alla luce di «un esame obiettivo del contesto normativo complessivo e dalla sua evoluzione differenziata»;

che invece, relativamente alla norma impugnata con riferimento agli artt. 1, 2 e 4 Cost., la predetta decisione ha ritenuto l'inammissibilità delle censure per la loro apoditticità in quanto prive di un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con le norme invocate;

che - stante l'identità di contenuto tra l'ordinanza di rimessione oggetto della richiamata pronuncia del 2015 e quelle odierne - la questione da queste ultime reiterata va, conseguentemente, a sua volta, dichiarata manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., e manifestamente inammissibile con riguardo agli artt. artt. 1, 2 e 4 Cost., per le stesse ragioni.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2 e 4 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;*



2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160070

n. 71

*Ordinanza 8 marzo - 5 aprile 2016*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario - Ricorso della Regione autonoma Sardegna.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, 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 Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012,



n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato l'11 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2013 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 il Presidente Paolo Grossi in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2013, la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per l'annullamento del decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), in riferimento agli artt. 7, 8 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché agli artt. 3, 117, e 119 della Costituzione, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché all'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Considerato che la Regione autonoma Sardegna ha rinunciato al ricorso per conflitto di attribuzione di cui in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri;

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.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



n. 72

*Ordinanza 9 marzo - 5 aprile 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro - Mancata previsione dell'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza opposta.**

- Codice di procedura civile art. 51, primo comma, numero 4); legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile e dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promossi dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanze dell'11 marzo, del 28 luglio e del 19 maggio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 111, 112 e 152 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con le tre speculari ordinanze in epigrafe, il Tribunale ordinario di Milano - chiamato a pronunciarsi su altrettante istanze di ricusazione ex art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, proposte nei confronti del magistrato che, ai sensi dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), era stato designato a decidere sulla opposizione avverso ordinanza (di rigetto dell'impugnativa del licenziamento di un lavoratore) da lui stesso emessa - ha sollevato, premessane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dei predetti artt. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ., e 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, che abbia pronunciato l'ordinanza di cui al comma 49 dello stesso art.1;



che, in tutti e tre i giudizi innanzi a questa Corte, che per identità di oggetto possono riunirsi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza delle identiche questioni sollevate.

Considerato che le tre odierne ordinanze di rimessione sono pedissequamente ripetitive del contenuto argomentativo (cui espressamente si riportano) di altra precedente ordinanza (r.o. n. 87 del 2014) dello stesso Tribunale ordinario di Milano;

che, decidendo su quella precedente citata ordinanza (ed altre sempre del Tribunale ordinario di Milano), questa Corte, con sentenza n. 78 del 2015, ha già dichiarato non fondata, in relazione a ciascuno dei parametri evocati, la questione - identicamente ora riproposta - di legittimità costituzionale degli artt. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. e 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012;

che la stessa questione (sollevata da altro Tribunale in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost.) è stata anche dichiarata manifestamente non fondata, con successiva ordinanza n. 275 del 2015;

che non risulta, comunque, ora addotto dal Tribunale rimettente alcun argomento che non sia già stato preso in considerazione e motivatamente disatteso nella ricordata pronuncia di questa Corte n. 78 del 2015;

che l'odierna questione è, pertanto, manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, e dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, con le tre ordinanze in epigrafe indicate.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

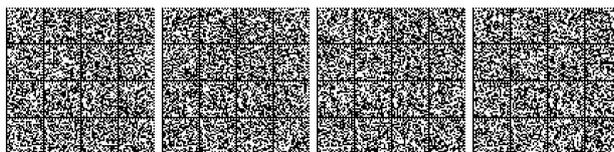
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



n. 73

Ordinanza 9 marzo - 5 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Misure per la riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi.**

- Legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), art. 12, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

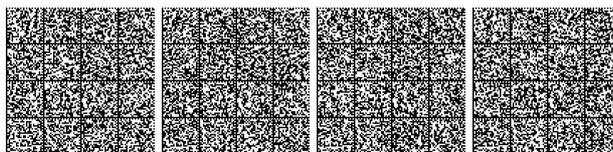
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), promosso dal Tribunale ordinario di Marsala, nel procedimento, vertente tra Cucchiara Renato e la Regione siciliana ed altri, con ordinanza del 12 gennaio 2015, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 gennaio 2015, il Tribunale ordinario di Marsala, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), «nella parte in cui prevede l'applicazione, con effetti retroattivi, alla graduatoria unificata con ess[a] istituita, comprendente tutti i lavoratori forestali di cui all'elenco ex art. 45 ter della L.R. n. 16/1996, come introdotto dalla L.R. n. 14/2006, dei criteri di valutazione di cui all'art. 49 della stessa L. n. 16/1996»;

che la norma denunciata, nel testo vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, così recita: «Al fine di migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale, riunificando i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'Amministrazione regionale, è trasferita al Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali la titolarità dei rapporti di lavoro con il personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'articolo 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e successive modifiche e integrazioni e di cui all'articolo 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, che vengono inseriti in un'unica graduatoria distrettuale congiuntamente a tutti gli altri lavoratori forestali di cui all'articolo 45-ter della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche e integrazioni nei relativi contingenti di appartenenza e con i criteri previsti dall'articolo 49 della legge regionale n. 16/1996. Gli addetti al servizio antincendio boschivo sono individuati prioritariamente in coloro che svolgevano già detta funzione, previo accertamento dell'idoneità specifica nella mansione»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale previsione contrasterebbe con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;



che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da Renato Cucchiara nei confronti della Regione siciliana e altri, con domanda di accertamento del diritto del ricorrente di essere inserito al primo posto della graduatoria unica del contingente occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative, previa disapplicazione della graduatoria approvata con determinazione dirigenziale n. 1767 del 16 luglio 2014;

che il giudice *a quo* ricostruisce innanzitutto il quadro normativo in cui si inserisce la norma denunciata, prendendo le mosse dalla legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16, recante norme sul «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione»;

che l'art. 46, comma 1, della legge citata prevede che l'amministrazione regionale si avvalga, per ciascun distretto forestale, dell'opera: «a) di un contingente di operai a tempo indeterminato; b) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali; c) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali», e si preoccupa, agli artt. 47 e 48, di disciplinare la formazione di ciascuno di essi;

che l'art. 48 - sotto la rubrica «Contingenti operai con garanzia occupazionale di 151 e 101 giornate lavorative» - stabilisce che il contingente distrettuale della fascia di garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative «è formato dal personale già inserito nella suddetta fascia», e che «[c]onsequono altresì l'inserimento nella suddetta fascia gli operai già iscritti nella fascia di centouno giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale che tiene conto dell'anzianità di iscrizione in tale fascia e, a parità di anzianità, della maggiore anzianità di iscrizione negli elenchi anagrafici» (comma 1);

che disposizioni simili regolano, al comma 4 dell'art. 48, il contingente distrettuale della fascia occupazionale di cento giornate lavorative, che «è formato dai lavoratori forestali già inseriti nella predetta fascia e, a completamento del contingente, con gli operai iscritti nella fascia di garanzia di cinquantuno giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale formata con gli stessi criteri del comma 1»;

che il rimettente riferisce, altresì, che l'art. 49 della legge in esame prevedeva l'istituzione presso ogni distretto forestale di una graduatoria unica, da utilizzare per l'eventuale completamento dei menzionati contingenti una volta esauriti gli operai appartenenti alla fascia delle cinquantuno giornate lavorative, e che in questa graduatoria erano compresi tutti i lavoratori - definiti dall'art. 48, comma 5, come «fuori fascia» - che avessero avuto, successivamente alla data di entrata in vigore della legge della Regione siciliana 5 giugno 1989, n. 11, recante «Norme riguardanti gli interventi forestali e l'occupazione dei lavoratori forestali» (o che avessero in corso, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 1996), un rapporto di lavoro a tempo determinato con l'amministrazione forestale;

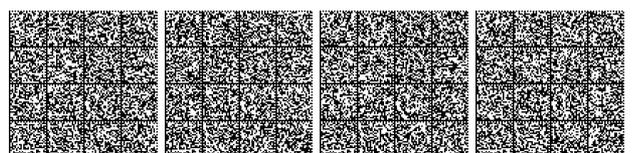
che, come osserva il giudice *a quo*, la graduatoria unica dei lavoratori «fuori fascia» era formata sulla base di criteri diversi da quelli applicati per le altre graduatorie, giacché il comma 2 dell'art. 49 prevede l'attribuzione di «dieci punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze degli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, [...], considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno», e valendo, a parità di punteggio, «il numero di anni di iscrizione negli elenchi anagrafici»;

che, ad avviso del rimettente, la legge regionale n. 16 del 1996, nell'impianto originario descritto, aveva il fine di assicurare la progressiva stabilizzazione del personale forestale a tempo determinato attraverso il suo successivo inserimento nelle fasce a maggiore garanzia occupazionale, sino al possibile ingresso nella graduatoria dei lavoratori a tempo indeterminato;

che tale progressione - sempre secondo il rimettente - dipendeva sostanzialmente dall'anzianità di iscrizione nelle graduatorie, secondo un sistema di scorrimento dalle fasce con minore garanzia occupazionale a quelle con garanzia occupazionale maggiore (sono citati, al riguardo, anche gli artt. 53 e 54 della stessa legge regionale);

che la ricostruzione del quadro normativo prosegue, nell'ordinanza di rimessione, con l'esame della legge della Regione siciliana 14 aprile 2006, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione». Istituzione dell'Agenzia della Regione siciliana per le erogazioni in agricoltura - A.R.S.E.A.), il cui art. 43 ha aggiunto alla legge regionale n. 16 del 1996 l'art. 45-ter, che ha istituito un «Elenco speciale dei lavoratori forestali», articolato su base provinciale, al quale erano iscritti, a domanda, tutti i lavoratori già utilmente inseriti nelle graduatorie distrettuali (di cui si è detto) o che avessero espletato compiutamente, a partire dall'anno 1996, almeno quattro turni di lavoro di cinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali alle dipendenze dell'amministrazione forestale nel periodo di vigenza della legge regionale n. 16 del 1996, ovvero almeno due turni nel triennio 2003-2005 (comma 2);

che, inoltre, i lavoratori aventi titolo erano inseriti nell'elenco provinciale dell'art. 45-ter «per fascia di garanzia occupazionale di appartenenza, diviso per graduatorie formulate secondo i criteri previsti dall'articolo 48, comma 1 e dall'articolo 49, comma 2» (comma 6);



che l'art. 44 della legge regionale n. 14 del 2006 stabiliva, altresì, che «[p]er favorire il processo di progressiva stabilizzazione del personale operaio impiegato dall'Amministrazione forestale non è consentito l'ulteriore avviamento di lavoratori non inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, come introdotto dall'articolo 43 della presente legge»;

che, ad avviso del rimettente, con queste modifiche e integrazioni il legislatore aveva sì introdotto un sistema di avviamento unico, sia per gli operai con garanzia occupazionale, che per quelli «fuori fascia», escludendo i lavoratori di entrambe le categorie che non fossero iscritti nel nuovo elenco speciale, ma aveva anche conservato il sistema delle diverse graduatorie e dei diversi criteri di inserimento, e segnatamente i criteri dell'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996 per gli operai con garanzia occupazionale e dell'art. 49 della stessa legge per quelli «fuori fascia», utilizzati per il completamento delle altre categorie;

che il giudice *a quo*, così ricostruito il quadro normativo di riferimento, osserva che con la norma denunciata il legislatore ha inteso unificare alle dipendenze di un unico ramo dell'amministrazione regionale tutti i lavoratori già iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, sia quelli impiegati nel servizio di antincendio boschivo, che quelli addetti alla manutenzione del patrimonio forestale, al dichiarato fine di «migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale [...]»;

che così facendo il legislatore avrebbe però anche disposto - continua il rimettente - l'unificazione delle graduatorie, in modo tale che ciascun lavoratore, pur risultando sempre inserito nella propria fascia di appartenenza, progredisca nella graduatoria unica non più in base ai diversi criteri prima vigenti per le diverse categorie, ma solo in base ai criteri dell'art. 49 della legge regionale n. 16 del 1996, applicati in precedenza ai lavoratori «fuori fascia»;

che, ad avviso del rimettente, un'interpretazione della norma denunciata letteralmente e logicamente diversa da quella da esso proposta non sarebbe nemmeno immaginabile, «attesa la completa infungibilità dei diversi criteri di inserimento prima vigenti, l'uno basato sull'anzianità (sicché la collocazione in graduatoria avanzava in virtù della maggior risalenza dell'anno di iscrizione), l'altro sul punteggio, calcolato in base al numero di rapporti di lavoro intrattenuti con l'amministrazione forestale», con la conseguenza che «ogni possibilità di una loro applicazione congiunta (riservando il primo criterio ai lavoratori di cui all'art. 47 (*recte*: art. 48) e l'altro ai lavoratori di cui all'art. 49) non farebbe che perpetuare la distinzione delle due graduatorie, risultato che il legislatore regionale, unificando la graduatoria *de qua*, ha invece con evidenza voluto superare»;

che da quanto esposto consegue, secondo il rimettente, che l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 avrebbe tacitamente abrogato l'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996, imponendo di seguire, ai fini della formazione della graduatoria unificata, il solo criterio dell'attribuzione di un punteggio per ogni rapporto di lavoro già intrattenuto dal dipendente, in luogo dell'anzianità di iscrizione nella fascia di appartenenza, quanto ai lavoratori con garanzia occupazionale;

che sulla base dell'interpretazione accolta il giudice *a quo* attribuisce alla norma denunciata efficacia retroattiva, quantomeno a far data dall'inserimento di ogni lavoratore nella fascia di appartenenza, e quindi nella relativa graduatoria, sicché essa contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento, e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, per assenza di motivi imperativi di interesse generale, che giustifichino tale efficacia;

che l'estensione retroattiva a tutte le categorie di lavoratori forestali a tempo determinato di un criterio di inserimento in graduatoria prima previsto per una sola di esse (quella dei lavoratori «fuori fascia») non troverebbe adeguata giustificazione nel perseguimento di interessi di rango costituzionale, nemmeno sotto il profilo della semplificazione dell'azione amministrativa, astrattamente riconducibile al principio di buon andamento ex art. 97 Cost., in quanto la norma non sembra in grado di realizzare questo obiettivo, come dimostrerebbero le difficoltà che l'amministrazione regionale, convenuta nel giudizio principale, ha riconosciuto di avere incontrato nella sua applicazione;

che sarebbero evidenti l'irragionevolezza della norma e la sua contrarietà alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost., in quanto essa - attribuendo dieci punti per ogni anno di lavoro, considerando tale anche solo un turno di lavoro all'anno - sembra prescindere totalmente dall'anzianità di iscrizione del lavoratore nella fascia di appartenenza, favorendo chi ha avuto nel tempo un numero maggiore di incarichi di qualsiasi durata, anziché coloro che hanno intrattenuto invece rapporti di lavoro con la medesima durata (nel caso oggetto del processo principale, di almeno centocinquanta giornate lavorative all'anno), come sarebbe logico nel pubblico interesse alla progressiva stabilizzazione del personale più qualificato e di maggiore esperienza;

che l'efficacia retroattiva della norma è lesiva del principio di tutela dell'affidamento, frustrando le legittime aspettative - di scorrimento a una categoria con maggiore garanzia occupazionale o di stabilizzazione - maturate in capo a coloro che erano inseriti nelle precedenti graduatorie sulla base dell'anzianità di iscrizione nelle fasce di appartenenza e che ora possono essere superati da lavoratori con minore anzianità;

che il giudice *a quo*, pur mostrandosi consapevole della giurisprudenza costituzionale in materia di mutamenti dei criteri di formazione delle graduatorie permanenti del personale scolastico - che afferma la sussistenza di mere aspettative



al collocamento in graduatoria e alla conservazione di una posizione nella medesima -, tuttavia rileva che, secondo la stessa giurisprudenza, il principio di tutela dell'affidamento si considera leso da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (si citano le sentenze n. 409 del 2005, n. 446 del 2002, n. 822 del 1988 e n. 210 del 1971);

che, quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che l'applicazione della norma denunciata comporterebbe la lesione della legittima aspettativa del ricorrente nel processo principale all'avviamento al lavoro e all'assunzione a tempo indeterminato, in quanto è pacifico tra le parti, oltre a essere dimostrato con documenti, che per effetto della formazione della nuova graduatoria sulla base dei criteri di cui all'art. 49 della legge regionale n. 16 del 1996, egli si trova collocato al dodicesimo posto della fascia di appartenenza con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative, anziché al primo posto, come era nella precedente graduatoria, vedendo così svanire la concreta possibilità di una prossima assunzione a tempo indeterminato;

che conseguentemente la dichiarazione di illegittimità della norma condurrebbe, ad avviso del giudice *a quo*, a una decisione di accoglimento della domanda di merito, con la quale, come si è detto, il ricorrente chiede che sia accertato il suo diritto a essere collocato al primo posto della medesima graduatoria;

che nessuno si è costituito o è intervenuto nel giudizio davanti alla Corte.

Considerato che il Tribunale ordinario di Marsala, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, «nella parte in cui prevede l'applicazione, con effetti retroattivi, alla graduatoria unificata con essa istituita, comprendente tutti i lavoratori forestali di cui all'elenco ex art. 45 ter della L.R. n. 16/1996, come introdotto dalla L.R. n. 14/2006, dei criteri di valutazione di cui all'art. 49 della stessa L. n. 16/1996»;

che la norma denunciata prevede che i lavoratori forestali iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale di centocinquantuno e centouno giornate lavorative annue, già inseriti nell'elenco speciale dell'art. 45-ter della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16, recante norme sul «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione», siano collocati nelle nuove graduatorie uniche distrettuali da essa istituite congiuntamente al personale del servizio antincendio boschivo, sulla base di un criterio di valutazione diverso da quello applicato precedentemente ai fini del loro inserimento nel citato elenco speciale;

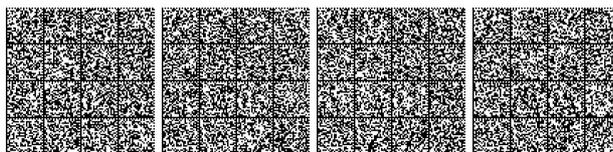
che il precedente criterio di valutazione, stabilito dall'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996, era fondato sulla «anzianità di iscrizione» nella fascia con garanzia occupazionale di appartenenza, mentre il nuovo criterio - prima riservato dall'art. 49 della stessa legge regionale ai soli operai «fuori fascia» (così definiti dall'art. 48, comma 5) e ora esteso dalla norma censurata a tutte le categorie di lavoratori forestali a tempo determinato - consiste nell'attribuzione di «dieci punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze degli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, [...], considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, di tutela dell'affidamento del cittadino e di buon andamento dell'amministrazione, in quanto dispone, con effetto retroattivo e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, che i lavoratori forestali già iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale, e perciò dotati di maggiore esperienza, siano inseriti nell'istituita graduatoria unica distrettuale con criteri di valutazione irragionevolmente diversi da quelli in base ai quali essi erano inseriti nelle precedenti graduatorie;

che, in via preliminare, va osservato che dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione il testo della norma è stato sostituito dall'art. 47, comma 5, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale);

che, per quello che qui rileva, la novella si è limitata a sopprimere la previsione del trasferimento al «Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali» della titolarità dei rapporti di lavoro con il personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo al fine di riunificare tutti i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'amministrazione regionale, riproducendo sostanzialmente anche nella lettera la parte della disposizione oggetto di censura, il cui contenuto precettivo è rimasto immutato;

che, pertanto, lo *ius superveniens* non impone di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, in quanto esso incide sì sulla disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità, ma non sul profilo censurato dal rimettente (sentenze n. 222 del 2015 e n. 172 del 2014);



che, venendo all'esame del merito, l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 stabilisce criteri unitari di valutazione di tutti i lavoratori forestali per la formazione delle nuove graduatorie uniche distrettuali, le quali, pur salvaguardando il principio dell'inserimento dei lavoratori nel relativo contingente di appartenenza, sostituiscono l'elenco speciale previsto dall'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, articolato su base provinciale e suddiviso in graduatorie autonome distinte per fasce di garanzia occupazionale, alle quali si aggiungeva la graduatoria dei lavoratori «fuori fascia», formata in applicazione di diversi criteri di inserimento;

che la scelta del legislatore regionale di modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l'adozione di una graduatoria unica comporta l'applicazione di criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica, come osserva anche il rimettente, l'inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori;

che i nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate, non incidendo sulla loro efficacia - certamente non retroattiva - il fatto che possano avere a oggetto titoli di servizio precedentemente acquisiti e già valutati ai diversi fini della formazione delle vecchie graduatorie che confluivano nell'elenco speciale regionale;

che il principio generale di irretroattività non è derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti come quelle in esame, introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto «[p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento» (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l'avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria;

che è quindi palese l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, del carattere retroattivo della disposizione censurata, con la conseguenza che, una volta esclusa la retroattività della norma, le censure vanno respinte in radice con riferimento a tutti i parametri evocati;

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

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Marsala, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

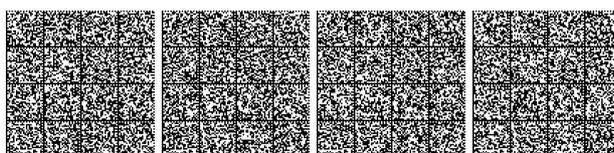
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_160073



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2016*  
(della Provincia Autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Riduzione dei posti letto ospedalieri a carico del S.S.R. - Piano concernente il fabbisogno di personale e modalità organizzative del lavoro del personale sanitario - Indizione di concorsi straordinari per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale ed infermieristico - Prevista possibilità di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità a favore di cittadini residenti in altre Regioni.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574.

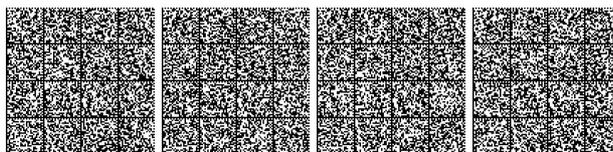
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Concorso alla finanza pubblica mediante un contributo di 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 - Previsto obbligo di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza - Previsione di un contributo aggiunto per l'anno 2018 di 21 milioni di euro per la Provincia di Trento e di 25 milioni di euro per la Provincia di Bolzano.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 680, quarto periodo.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica - Previsione che, nelle entrate e nelle spese finali, in termini di competenza, è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento - Previsto obbligo per gli enti locali, in caso di incapienza, di versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsto recupero in caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo a quello di inadempienza - Previsto obbligo per le Regioni e le Province autonome di definizione dei criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituiti, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali - Previsto obbligo per gli enti locali di comunicazione all'ANCI, all'UPI e alle Province autonome, entro il 15 aprile ed il 15 settembre, degli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare impegni in conto capitale, ovvero, gli spazi finanziari che sono disposti a cedere - Previsione che gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.**

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 709, 711, secondo periodo, 723, lett. a), terzo periodo, e 730.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016) - Impiego pubblico - Incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia, vacanti al 18 ottobre 2015, rideterminazione del numero - Prevista cessazione degli incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 con risoluzione dei relativi contratti - Prevista limitazione dell'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale a quello stabilito per l'anno 2015 e riduzione automatica in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Oneri per i rinnovi contrattuali del personale di amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione di miglioramenti economici - Imposizioni a carico dei bilanci degli enti predetti - Prevista fissazione dei criteri di determinazione dei predetti oneri con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata - Estensione di detta disposizione anche al personale del S.S.N. - Obbligo di predisposizione, da parte delle amministrazioni pubbliche, entro il mese di ottobre di ciascun anno, del programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo stimato supe-**



**riore a un milione di euro - Obbligo per le amministrazioni pubbliche di approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate dalla CONSIP S.p.A. - Previsto obbligo per le amministrazioni pubbliche, di effettuare acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, esclusivamente tramite la CONSIP S.p.A. - Prevista responsabilità sul piano disciplinare e per danno erariale in conseguenza dell'inosservanza delle predette disposizioni.**

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

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale Rep. n. 24354 del 23 febbraio 2016, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù di deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 215 del 23 febbraio 2016, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57 L45 A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64 M47 D548L - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65 H69 A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica [avvocatura@provincia.bz.it](mailto:avvocatura@provincia.bz.it) ed indirizzo di posta elettronica certificata [anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it](mailto:anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it) e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica [costamicheleavv@tin.it](mailto:costamicheleavv@tin.it) e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (indirizzo di posta elettronica certificata: [michelecosta@ordineavvocatiroma.org](mailto:michelecosta@ordineavvocatiroma.org) e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 541; 542; 543; 544; 574; 680, quarto periodo; 709; 711, secondo periodo; 723, lettera *a*), terzo periodo; 730; 219; 236; 469, secondo periodo (e 470); 505; 510; 512; 515; 516 (e 517); 548; 549; 672; 675 (e 676); della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Nel supplemento ordinario n. 70/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 302 del 30 dicembre 2015 è stata pubblicata la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Tale legge, composta di un solo articolo, detta una serie di disposizioni riferite direttamente alle Regioni a statuto speciale e/o alle Province autonome di Trento e di Bolzano o comunque riferibili, direttamente o indirettamente, alle stesse.

Mentre parte di queste disposizioni sono state concordate con la Provincia autonoma di Bolzano secondo il procedimento delineato dall'articolo 104 dello Statuto di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), altre, invece, sono state dettate unilateralmente, senza la prescritta intesa tra il Governo e, per quanto di rispettiva competenza, la Regione e/o le due Province.

È pur vero che il comma 992 contiene una generale clausola di salvaguardia, stabilendo che «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», che in linea di principio dovrebbe risolvere ogni questione, facendo della compatibilità con lo Statuto di autonomia il punto di discriminare tra applicazione e non applicazione delle disposizioni alla ricorrente Provincia (come più volte riconosciuto da codesta Ecc.ma Corte), ma è altrettanto vero che alcune disposizioni di tale legge, o sono certamente destinate ad applicarsi alla ricorrente Provincia, in quanto esse espressamente includono le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i propri destinatari, senza essere state preventivamente concordate, oppure, in modo indiretto, sono destinate a produrre effetti nei suoi confronti, vanificando così la predetta clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale.

Tale legge, conformemente alla sua natura, ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le diverse disposizioni qui impugnate, per cui, anziché fare un'illustrazione generale, si ritiene preferibile trattare direttamente delle singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni statali di cui in epigrafe, per i seguenti motivi di



## D I R I T T O

Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 541; 542; 543; 544; 574; 680, quarto periodo; 709; 711, secondo periodo; 723, lettera *a*), terzo periodo; 730; 219; 236; 469, secondo periodo (e 470); 505; 510; 512; 515; 516 (e 517); 548; 549; 672; 675 (e 676); della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per violazione degli articoli 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale di autonomia, nonché delle correlative norme di attuazione, del titolo VI dello stesso Statuto, in particolare degli articoli 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17, 18 e 19), degli articoli 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10) e 16 dello Statuto e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, in particolare articolo 2, e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197), degli articoli 87 e 88 dello Statuto e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305), degli articoli 99 e 100 dello Statuto e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574), del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2 e 4, degli articoli 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché degli articoli 3 e 136 della Costituzione, dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e del principio di leale collaborazione, anche in relazione all'articolo 120 della Costituzione.

Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, va esposto il quadro normativo delle prerogative e competenze della Provincia autonoma di Bolzano che si assumono violate dalle disposizioni qui impugnate.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'articolo 104 dello stesso Statuto.

Con l'Accordo di Milano del 2009, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto, secondo la procedura rinforzata prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'articolo 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto articolo 104 dello Statuto.

Successivamente è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014 (c.d. «Patto di Garanzia»), sempre tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Balzano, il quale ha portato ad ulteriori modifiche del Titolo VI dello Statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo.

Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha, quindi, ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'articolo 1, commi da 407 a 413, della medesima legge il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. Anche il comma 406 di tale legge ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 407 a 413 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto articolo 104, per cui vanno rispettati i predetti parametri statutari e le relative norme interposte.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

È previsto espressamente che nei confronti della Regione e delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia e che sono la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare



il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'articolo 79 dello Statuto speciale di autonomia definisce i termini e le modalità del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea mediante il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province e dagli enti locali, dai propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e da quelli degli enti locali, dalle aziende sanitarie, dalle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dagli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con la precisazione che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 dello stesso Statuto e che fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica (comma 2).

Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, il comma 3 stabilisce che sono le Province a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato, che, al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla Regione e alle Province ai sensi dello stesso articolo, spetta alle Province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli stessi enti di rispettiva competenza, che sono le Province a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli stessi e che, ai soli fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, le stesse comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti.

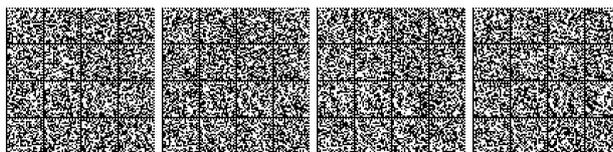
Al comma 4-*bis* è, inoltre, previsto che per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, il contributo della Regione e delle Province autonome alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, riferito al sistema territoriale regionale integrato, è pari a 905,315 milioni di euro complessivi, dei quali 15,091 milioni di euro sono posti in capo alla Regione. Il contributo delle Province autonome, ferma restando l'imputazione a ciascuna di esse del maggior gettito derivante dall'attuazione dell'articolo 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2001, n. 214, e dell'articolo 1, commi 521 e 712, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è ripartito tra le Province stesse sulla base dell'incidenza del prodotto interno lordo del territorio di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale. Inoltre, le Province e la Regione possono concordare l'attribuzione alla regione di una quota del contributo.

Il comma 4-*quater* prevede che a decorrere dall'anno 2016, la Regione e le Province conseguono il pareggio del bilancio come definito dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Per gli anni 2016 e 2017 la Regione e le Province accantonano in termini di cassa e in termini di competenza un importo definito d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze tale da garantire la neutralità finanziaria per i saldi di finanza pubblica. A decorrere dall'anno 2018 ai predetti enti ad autonomia differenziata non si applicano il saldo programmatico di cui al comma 455 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo dello stesso presente comma.

Infine, il comma 4-*sexies* prevede che a decorrere dall'anno 2015, il contributo in termini di saldo netto da finanziare di cui all'Accordo del 15 ottobre 2014 tra il Governo, la Regione e le Province è versato all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno. In mancanza di tali versamenti all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile e della relativa comunicazione entro il 30 maggio al Ministero dell'economia e delle finanze, quest'ultimo è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione e a ciascuna provincia relativamente alla propria quota di contributo, avvalendosi anche dell'Agenzia delle entrate per le somme introitate per il tramite della Struttura di gestione.

L'articolo 80, comma 1, dello Statuto, da ultimo sostituito dall'articolo 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'articolo 4 dello stesso Statuto e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'articolo 81, comma 2, dello Statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.



Inoltre, l'articolo 83 dello Statuto prevede che la Regione, le Province ed i Comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la Regione e le Province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. E nella normativa di attuazione statutaria alle Province autonome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (articolo 16, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale).

Dette norme di attuazione contengono anche specifiche disposizioni per quanto attiene l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (articoli 17, 18, e 19).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (cfr: Corte costituzionale, sentenze n. 82/2007, n. 353/2004, n. 39/1984, n. 98/2000), definito, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale di autonomia.

In particolare, per la vicina Provincia autonoma di Trento, codesta Ecc.ma Corte ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le due Province autonome con la sentenza n. 133/2010. E un tanto è stato confermato dalla recentissima sentenza n. 28/2016 di codesta Ecc.ma Corte, pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale di una disposizione della legge di stabilità 2014, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Inoltre, mentre la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è titolare di potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale di autonomia, le Province autonome di Trento e di Bolzano lo sono nelle materie di cui agli articoli 8 e 9 dello stesso Statuto e in tali materie esercitano anche la correlativa potestà amministrative (articolo 16).

Nello specifico, le potestà legislative che vengono in rilievo sono quelle in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, attribuita alla Regione (articolo 4, n. 7) St.), nonché quelle in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (articolo 8, n. 1) St.), di igiene e sanità (articolo 9, n. 10) St.) e di finanza locale (articoli 80 e 81), di cui sono titolare le due Province autonome, con il finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale ed alla autonomia finanziaria riconosciuta dal titolo VI dello Statuto e dalle relative norme di attuazione.

Inoltre, per effetto della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è attribuita la competenza in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

In relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, l'articolo 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

Che la Provincia autonoma di Balzano, provvede al finanziamento del Servizio sanitario nel proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, è stato ulteriormente confermato dall'articolo 32, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

In merito codesta Ecc.ma Corte, proprio con riferimento alle autonomie speciali, ha riconosciuto il principio secondo il quale «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Per quanto attiene alla materia della tutela della salute, le disposizioni statutarie di cui agli articoli 4, n. 7), e 9, n. 10), sono state attuate mediante le norme d'attuazione di cui al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

La norma che qui più rileva è l'articolo 2 del d.P.R. n. 474/1975, ai sensi del quale spetta alla Regione la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari, mentre competono alle Province autonome le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari, con l'obbligo di garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria, compreso lo stato giuridico ed economico del personale addetto. Queste ultime competenze vanno esercitate nei limiti previsti dallo Statuto di autonomia.

Inoltre, nelle materie attribuite alla competenza delle Province autonome l'articolo 2 delle norme di attuazione allo Statuto di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, nel disciplinare il rapporto tra i due ordinamenti, prevede a carico delle Province autonome un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali costituenti limiti



ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto e, pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni qualificabili principi, il che tuttavia non significa che le norme statali debbano essere assunte talis qualis, e che nelle more dell'adeguamento restano applicabili le norme provinciali, per cui le norme statali nemmeno possono trovare immediata applicazione in provincia di Bolzano. Inoltre, la previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in provincia di Bolzano si pone in contrasto con l'articolo 107 dello Statuto di autonomia e con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

Lo stesso d.lgs. n. 266/1992, all'articolo 4 stabilisce che gli organi statali non possono esercitare funzioni amministrative, anche di vigilanza, al di fuori di quelle ad essi attribuite dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria.

Certamente una modifica non può nemmeno essere giustificata con l'asserzione che le norme in questione costituirebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, ovvero tutelino l'unità economica della Repubblica.

A riguardo codesta Eec.ma Corte ha chiarito, da un lato, che solo le norme effettivamente costituenti principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica sono vincolanti anche per le autonomie speciali (*cf.* sentenze n. 169/2007 e n. 229/2011), e dall'altro lato, che la qualificazione operata dal legislatore non è in sé vincolante qualora le norme, nella sostanza, non rivestano il carattere dichiarato (sentenza n. 354/1994, e precedenti ivi richiamate; sentenza n. 482/1995).

Infine, come noto, l'articolo 6 della Costituzione dispone che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Quindi, il legislatore costituzionale, al fine di rendere effettiva tale tutela in provincia di Bolzano nonché la parità tra i diversi gruppi linguistici presenti nella stessa provincia, ha previsto che nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali (articolo 2 St.).

Dispongono, inoltre, gli articoli 99 e 100 dello Statuto di autonomia che nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana, che i cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa, e che gli uffici, gli organi e i concessionari usano nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente.

Ciò è previsto al fine di garantire da un lato il diritto dei cittadini dell'Alto Adige di rivolgersi alla Pubblica Amministrazione nella propria madrelingua, e dall'altro l'obbligo da parte delle Pubbliche Amministrazioni locali di adeguare le proprie strutture al fine di rendere effettivo tale diritto. Tali diritti e obblighi trovano una specifica disciplina nelle relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574).

Delineato così il quadro delle particolari prerogative di cui gode la Provincia autonoma di Bolzano e delle competenze ad essa attribuite, in merito alle singole disposizioni lesive delle stesse si precisa quanto segue:

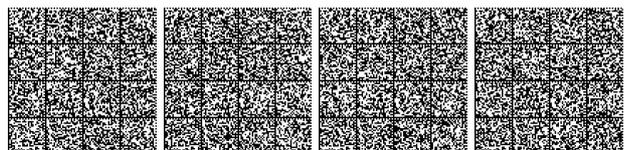
a) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*

Al fine di rispettare la normativa UE relativa all'organizzazione dell'orario di lavoro del personale sanitario e contestualmente di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, secondo la norma statale anche le Province autonome devono:

a) adottare il provvedimento relativo alla riduzione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ove non abbiano già provveduto (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70);

b) predisporre un piano concernente il fabbisogno di personale e le modalità organizzative per garantire il rispetto delle norme UE sull'articolazione dell'orario di lavoro attraverso una più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili (in coerenza con l'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161);

c) entro il 29 febbraio 2016 trasmettere i predetti provvedimenti al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (di cui rispettivamente agli articoli 12 e 9 dell'Intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza Stato-Regioni), nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, per le verifiche e le valutazioni di competenza (entro il 31 marzo 2016);



d) applicare le norme relative all'indizione dei concorsi straordinari per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale ed infermieristico (commi 543 e 544) se sulla base del piano del fabbisogno del personale emergono criticità, ferme restando le disposizioni vigenti in materia di contenimento del costo del personale (nonché di piani di rientro, previsti per i casi di disavanzo finanziario) (comma 541).

La disciplina statale, infatti, prevede in via derogatoria e subordinata alla riorganizzazione sopra descritta, la possibilità di indire i predetti concorsi straordinari (entro il 31 dicembre 2016 e da concludere entro il 31 dicembre 2017), che per il biennio 2016-2017 devono comunque rispettare la cornice finanziaria programmata, le norme relative al concorso agli obiettivi di finanza pubblica degli enti del Servizio sanitario nazionale attraverso il contenimento della spesa per il personale (di cui all'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e all'articolo 17, commi 3, 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), e gli eventuali piani di rientro (commi 543 e 544).

Al contempo la norma statale prevede, nelle more dell'adozione e della verifica dei piani del fabbisogno del personale, che anche le Province autonome — al pari delle Regioni a statuto ordinario — possono ricorrere a forme di lavoro flessibile, anche in deroga ai limiti fissati dalla normativa nazionale (di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122), e prorogare i relativi contratti sino al termine massimo del 31 ottobre 2016 dandone comunque tempestiva comunicazione ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze (comma 542).

La normativa introduce una nuova disciplina (dal 2016), derogatoria rispetto a quella ordinaria, in considerazione della riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità, che concerne l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). La norma (comma 574) stabilisce anche per le Province autonome, quale condizione per il predetto acquisto, al fine di garantire l'invarianza finanziaria della deroga, l'obbligo di adottare misure alternative volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità (erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza), acquistate dagli erogatori privati accreditati, in misura tale da assicurare comunque il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa definiti dalle norme nazionali (di cui al primo periodo del comma 14 dell'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché all'articolo 9-*quater*, comma 7, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, come convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125) ovvero l'assunzione di misure alternative a valere su altre aree della spesa sanitaria. È previsto inoltre, per le Regioni in cui operano gli IRCCS, l'obbligo di trasmettere trimestralmente ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze i provvedimenti di propria competenza di compensazione della maggiore spesa sanitaria regionale per i pazienti extraregionali e quello di darne comunicazione alle regioni di residenza dei medesimi pazienti nonché di pubblicare per ciascun IRCCS su base trimestrale il valore delle prestazioni rese ai pazienti extraregionali (comma 574).

Le norme si applicano per espressa previsione anche alle Province autonome e sono incompatibili con l'ordinamento statutario delle medesime alla luce del quadro generale vigente in materia.

Come già esposto, lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (articolo 4, n. 7, St.). Alle Province autonome per Statuto sono attribuite la potestà legislativa esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (articolo 8, n. 1) St.) e quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera (articolo 9, n. 10) St.) e la corrispondente potestà amministrativa (articolo 16 St.).

Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha confermato la potestà legislativa delle Province autonome, estendendola alla materia «tutela della salute» di portata più ampia, secondo quanto affermato da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 328/2006.

Secondo tale sentenza, che richiama anche alcuni precedenti, la sanità è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute», che deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sentenze n. 181/2006 e n. 270/2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (sentenza n. 510/2002).

Le relative norme di attuazione (d.P.R. n. 474/1975) attribuiscono alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari, mentre alle Province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari (articolo 2).

In applicazione di questo principio, l'articolo 1 della legge regionale 20 gennaio 1992, n. 1 (Norme sulle modalità di gestione delle funzioni dirette alla tutela della salute), prevede che le funzioni dirette alla tutela della salute pos-



sano essere gestite mediante aziende speciali con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile, attribuendo alla potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina delle dimensioni, del numero, delle modalità di funzionamento e dell'organizzazione delle predette aziende.

Per quanta riguarda il finanziamento del Servizio sanitario provinciale, l'articolo 34, comma 3, della legge n. 724/1994 prevede che le province autonome di Trento e di Bolzano — nonché la regione Valle d'Aosta — provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari (articolo 11, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

La Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato le proprie competenze disciplinando la materia della tutela della salute, anche con riferimento all'organizzazione del Servizio sanitario provinciale, in particolare con la legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale), e successive modifiche.

Inoltre, nelle materie attribuite per Statuto alla competenza delle Province autonome, le norme di attuazione statutaria prevedono a carico delle medesime solamente un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai principi e alle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti (articolo 2, d.lgs. n. 266/1992) e stabiliscono che gli organi statali non possono esercitare funzioni amministrative, anche di vigilanza, al di fuori di quelle ad essi attribuite dallo Stato speciale e dalle norme di attuazione statutaria (articolo 4 d.lgs. n. 266/1992).

Come evidenziato, le norme della legge di stabilità statale sopra illustrate, invece, contengono misure organizzative puntuali (commi 541, 542 e 543), limiti alla spesa del settore sanitario (commi 542, 544, primo periodo, e 574, lettera *b*) nonché condizioni per l'organizzazione e l'erogazione delle prestazioni di assistenza (comma 574, lettera *b*) e ipotesi di verifica e controllo (comma 541, lettera *c*) e comma 542, ultimo periodo), quali precetti direttamente vincolanti anche per le Province autonome, venendo in tal modo ad interferire con la competenza delle medesime in materia di tutela della salute e di assistenza sanitaria che comprende l'organizzazione del servizio sanitario, con l'autonomia finanziaria delle medesime, anche di spesa, nel settore sanitario nonché con il divieto di attribuire con legge ordinaria ad organismi statali funzioni amministrative di vigilanza, nelle materie spettanti per Statuto alle Province autonome.

Per quanto riguarda l'obbligo di programmazione di riduzione dei posti letto ospedalieri di cui al comma 541, lettera *a*), sussiste una violazione del giudicato costituzionale (articolo 136 della Costituzione), in relazione alla sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 125/2015 che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 15, comma 13, lettera *c*), del decreto-legge n. 95/2012, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento, che imponeva anche alle stesse di adottare provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri.

Le norme in esame si caratterizzano come norme di dettaglio direttamente precettive anche nei confronti delle Province autonome e non come «principi fondamentali» della materia, di competenza statale, comprimendo quindi la potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa delle Province autonome in materia di tutela della salute ed in particolare di organizzazione sanitaria.

In quanto tali, le stesse sono anche in contrasto con la disciplina di rango costituzionale recante l'obbligo di adeguamento della legislazione delle Province autonome alle norme di principio in luogo della diretta applicazione della normativa statale.

Che le norme statali sopra individuate sono incompatibili anche con il principio statutario che disciplina l'adeguamento della legislazione provinciale a norme di principio vincolanti, è stato anche confermato da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 301/2013, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità di norme statali ricondotte alla materia della «tutela della salute», qualificate dal legislatore come direttamente applicabili alle Province autonome, per il contrasto ravvisato con il predetto principio.

Infine, con specifico riferimento alla disciplina relativa al numero dei posti letto ospedalieri (espressamente richiamata nei commi 541, lettera *a*) e 574, lettera *b*), ricondotta da codesta Ecc.ma Corte alle materie di competenza ripartita della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289/2010), è ulteriormente ribadito che sono illegittime le norme statali che non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio e che lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta dalle Autonomie speciali che vi provvedono (sentenza n. 125/2015).



Quindi, i commi 541, 542, 543, 544, primo periodo, e 574, lettera *b*), nella parte in cui subordina la facoltà di deroga prevista alla condizione di provvedere ad adottare misure alternative in misura da assicurare gli obiettivi di riduzione di spesa, già definiti dalla normativa statale, ai sensi dell'articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, sono incompatibili con i parametri statutari e lesive delle competenze delle Province autonome sin qui evidenziate.

*b) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 680, quarto periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*

La legge di stabilità statale disciplina il concorso complessivo degli enti del livello di governo regionale agli obiettivi di finanza pubblica con un'apposita disposizione che determina per le Regioni e per le Province autonome il contributo dovuto, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nella legge stessa e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, in misura pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (comma 680).

La predetta norma demanda alle medesime Regioni e Province autonome in sede di autocoordinamento, da recepire con intesa in Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio, la definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, e prevede per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte del Consiglio dei ministri dei rispettivi contributi e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato (comma 680, primo e secondo periodo).

La stessa disposizione, per le autonomie speciali prevede che il rispettivo contributo sia determinato previa intesa con ciascuna delle stesse e, in particolare per le Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, che l'applicazione della norma in esame avvenga nel rispetto dell'Accordo del 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge (comma 680, terzo e quinto periodo).

La medesima disposizione, infine, riferendosi nuovamente al complesso degli enti del livello di governo regionale, ivi comprese espressamente anche le Province autonome dispone che essi assicurino il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi della norma medesima, dei commi da 681 a 684 della legge di stabilità di cui qui si discute nonché dei commi da 400 a 417 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 (comma 680, quarto periodo).

L'Accordo richiamato dalla norma in esame è il c.d. Patto di Garanzia concluso tra le Province autonome e lo Stato (ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale), poi recepito con i commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, con il quale si appunto è introdotta una nuova regolazione dei rapporti finanziari tra gli stessi, innovando la disciplina relativa contenuta nello Statuto speciale ed adeguando le norme di attuazione statutaria in materia di «riserve all'erario», nonché introducendo alcune altre norme di rango statutario in materia finanziaria, così rivedendo l'Accordo di Milano dell'anno 2009.

Il comma 680, che si presenta come direttamente applicabile anche alle Province autonome, in parte è compatibile con lo Statuto di autonomia così come modificato a seguito del Patto di Garanzia sopra richiamato, in particolare per il rinvio ai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, che così conferma, tra l'altro, la misura dei contributi assicurati rispettivamente dalle Province autonome e dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol a titolo di concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Ciò non è il caso per la parte del comma in esame che richiama i commi da 400 a 417 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (comma 680, quarto periodo) ed è incongruente con la contestuale previsione del rispetto dell'Accordo predetto (comma 680, quinto periodo).

In particolare, l'elemento di incompatibilità con il quadro statutario delle Province autonome è rinvenibile nelle disposizioni già contenute nei commi 400 e 404 della predetta legge di stabilità n. 190/2014 e richiamate dal quarto periodo del comma in esame, che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo di 21 milioni di euro a carico della Provincia autonoma di Trento e di 25 milioni di euro a carico di quella di Bolzano (comma 400 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014) con il correlativo obbligo di versarlo all'erario, in attesa dell'emanazione delle apposite norme di attuazione previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante legge delega sul «federalismo fiscale» (comma 404 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014).

Per le stesse ragioni si rileva un'ulteriore incompatibilità con l'ordinamento statutario della ricorrente Provincia anche nel richiamo del comma 417 della predetta legge di stabilità n. 190 del 2014 (quarto periodo del comma 680), che prevede la facoltà di modificare mediante un apposito accordo, da sancire entro il 31 gennaio di ciascun anno in sede di Conferenza Stato-Regioni e recepire in seguito con un apposito decreto ministeriale, gli importi del contributo aggiuntivo in questione (indicati nella tabella di cui al comma 400) rispettivamente dovuti dalle singole autonomie speciali, con invarianza di concorso complessivo (comma 417 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014).



Analoga incompatibilità si ravvisa anche nel rinvio ai commi 415 e 416 della predetta legge di stabilità n. 190/2014 (quarto periodo del comma 680) che estendono all'annualità 2018 la disciplina già vigente contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014, relativa all'obiettivo da concordare per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte delle autonomie speciali (commi 454 e 455 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificati dal comma 415 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014; comma 526 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dal comma 416 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014).

Anche i disposti dei predetti commi 415 e 416, in quanto non sono concordati ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto di autonomia (comma 406 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014), si collocano sostanzialmente al di fuori del Patto di Garanzia concluso tra lo Stato e le Province autonome nel 2014, che disciplina i rapporti finanziari tra i predetti enti anche con riferimento all'anno 2018 ed in modo dichiaratamente esaustivo.

I predetti commi 400, 404, 415, 416 e 417 della legge n. 190/2014, non sono fondati sulla base di una preventiva intesa tra lo Stato e le Province autonome ai sensi del citato articolo 104 dello Statuto di autonomia, rivestono il carattere di mera legge ordinaria e, pertanto, non hanno le caratteristiche sostanziali e formali richieste per definire i rapporti finanziari intercorrenti tra i predetti enti. Nonostante formale richiesta di modifica delle norme contestate, le stesse non sono state modificate nel corso del 2015, per essere ora richiamate nel contesto delle disposizioni contenute nel comma 680. Tali disposizioni contrastano tuttavia con norme di carattere statutario e di attuazione statutaria.

L'articolo 1, comma 400, della legge n. 190/2014 impone alle autonomie speciali un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dalla legge in oggetto.

Con specifico riferimento alle Province autonome il predetto contributo aggiuntivo è previsto per il solo anno 2018, nella misura di 21 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento e di 25 milioni di euro per quella di Bolzano.

La specifica norma destinata alle Province autonome, per l'attuazione della disciplina che introduce tale contributo aggiuntivo, richiama le procedure paritetiche per l'emanazione delle apposite norme di attuazione statutaria previste dall'articolo 27 della legge n. 42/2009 e stabilisce, per la fase transitoria, in attesa dell'emanazione delle predette norme di attuazione, l'obbligo di versare all'erario l'importo del contributo, con l'autorizzazione del Ministero a trattenere l'importo corrispondente, in mancanza di tale versamento entro il 30 aprile dell'anno considerato, a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettante alle Province autonome medesime (comma 404).

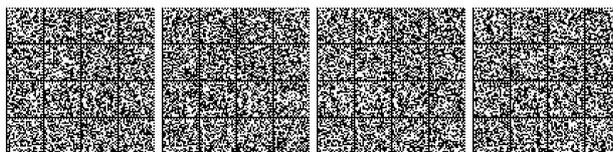
L'articolo 1, comma 417, della legge n. 190 del 2014 prevede la facoltà di modificare, mediante un apposito accordo, da sancire entro il 31 gennaio di ciascun anno in sede di Conferenza Stato-Regioni e recepito in seguito da un apposito decreto ministeriale, gli importi del contributo aggiuntivo in questione (indicati nella tabella di cui al comma 400) rispettivamente dovuti dalle singole autonomie speciali, con invarianza di concorso complessivo.

Le disposizioni statali in esame non sono compatibili con la nuova disciplina che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome, approvata sulla base del Patto di Garanzia del 15 ottobre 2014 ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale (commi da 406 a 413, dell'articolo 1, della legge n. 190/2014).

A ulteriore conferma della ravvisata incompatibilità e del mancato rispetto delle procedure previste dall'articolo 104 dello Statuto speciale, la tabella recante l'ulteriore contributo aggiuntivo per l'anno 2018, confluita nel comma 400, corrisponde pienamente a quella già contenuta nell'emendamento presentato nel corso dell'*iter* di formazione della legge di stabilità per l'anno 2015 (n. 2.9809 del Governo), sottoposto come proposta di parte governativa per l'eventuale condivisione da parte delle Giunte delle Province autonome di Trento e Bolzano, non accettate da quest'ultime.

Nello specifico, il comma 400 si pone in contrasto con le nuove previsioni statutarie che dispongono che non sono applicabili nelle Province autonome norme statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello Statuto di autonomia dedicato ai rapporti finanziari con lo Stato (comma 4 dell'articolo 79 St., come sostituito a norma del numero 3), della lettera e), del comma 407, dell'articolo 1, della stessa legge n. 190/2014) e che determinano la misura complessiva ed omnicomprensiva del contributo alla finanza pubblica dovuto dalla Regione e dalle Province autonome (comma 4-bis dell'articolo 79 St., aggiunto al comma 4, come sostituito a norma del numero 3), della lettera e), del comma 407, dell'articolo 1, della legge n. 190/2014).

Fermo restando che l'ultimo periodo del comma 680 definisce specificatamente solo per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome la misura dei loro concorsi nel rispetto degli Accordi intervenuti con il Governo nel 2014, anche la disposizione di cui al quarto periodo del comma 680 è illegittima nella parte in cui, contestualmente, ribadisce, anche per le Province autonome, l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza ai sensi dei citati commi 400, 404, 415, 416 e 417 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014.



Quindi, il comma 680 è lesivo se si deve intendere che il contributo previsto con efficacia dal 2018 (dai commi 400 e 404 della legge n. 190/2014) sia aggiuntivo rispetto a quello onnicomprensivo concordato con il Patto di Garanzia del 2014.

c) *Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 709; 711, secondo periodo; 723, lettera a), terzo periodo; e 730; della legge 28 dicembre 2015, n. 208*

La legge di stabilità stabilisce la cessazione dell'applicazione delle norme dell'ordinamento concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali a decorrere dall'anno 2016 e innova sostanzialmente l'ordinamento introducendo un obiettivo di saldo non negativo per gli enti territoriali (commi da 707 a 734).

Nei confronti degli enti di cui al comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che comprendono le Regioni, le Province autonome ed i Comuni, la nuova normativa dispone, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, che essi concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 della legge n. 208/2015, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. In particolare, nei confronti dei predetti enti prevede che essi devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732 della stessa legge di stabilità) (commi 709 e 710).

Ai fini dell'applicazione della norma che introduce l'obbligo di conseguire un saldo non negativo (comma 710), è stabilito che «le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio» e che, «limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento» (comma 711).

Sul piano tecnico contabile (Conferenza delle Regioni del 3 febbraio 2016), viene evidenziato come l'applicazione della predetta norma, limitata al 2016, comporti che, dal 2017, tali poste di entrata e di spesa non possano essere considerate ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In particolare si osserva che il fondo pluriennale vincolato, in relazione alla nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili (d.lgs. n. 118/2011), rappresenta lo strumento per re-imputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono re-imputate.

Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, le stesse risultano finanziariamente coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Proprio per questo, l'operazione di re-imputazione delle spese determina la costituzione di un fondo pluriennale tra le entrate del bilancio (alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese) che serve per finanziare le spese negli anni in cui le stesse vengono re-imputate.

La quota del «fondo pluriennale vincolato di entrata» che non serve a coprire spese re-imputate nell'esercizio, ma serve per spese re-imputate negli esercizi successivi, è accantonata in un «fondo pluriennale vincolato di spesa».

Conseguentemente, il fatto che, dal 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare tra le entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», implica che l'ente debba trovare copertura con risorse nuove di competenza alle spese re-imputate sul medesimo esercizio, restando inutilizzabili le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato.

Sempre in sede tecnica (Conferenza delle Regioni) è stato anche osservato che le risorse del fondo pluriennale vincolato non rappresentano un «avanzo di amministrazione» non utilizzabile ai fini degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012, in quanto non si tratta di risorse non utilizzate derivanti da economie di spesa o da maggiori accertamenti di entrata.

Si tratta di risorse utilizzate per coprire spese per le quali sussiste in capo all'ente un'obbligazione giuridicamente perfezionata, che giungerà a scadenza in un esercizio successivo.

Ciò implica che l'applicazione di una specifica regola contabile prevista dal decreto legislativo n. 118/2011, va ad incidere significativamente sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

L'applicazione della regola in esame determina, per talune realtà territoriali, tra le quali questa Provincia autonoma, un rilevante impatto in termini di investimenti realizzabili, in quanto rende necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura.



Con esplicito riferimento alle Province autonome, la legge di stabilità disciplina le conseguenze del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei Comuni, nell'ambito della norma dettata in generale per le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali delle medesime, introducendo una disciplina specifica per le Autonomie speciali (Regione siciliana e Regione Sardegna) nonché per quelle che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione Valle d'Aosta, Regione Friuli Venezia Giulia e Province autonome) e disponendo così che le Province autonome devono ridurre i trasferimenti correnti ai Comuni del rispettivo territorio che non hanno conseguito l'obiettivo di «saldo non negativo», in misura corrispondente allo scostamento registrato (comma 723, lettera *a*), terzo periodo).

In parallelo con specifico riferimento alle Autonomie speciali, è previsto che per gli anni 2016 e 2017 non si applica la disciplina sopra descritta relativa alle conseguenze del mancato conseguimento del saldo (comma 723) e continua a trovare applicazione la disciplina previgente del patto di stabilità interno (recata dai commi 454 e seguenti dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato (comma 734).

Ugualmente, nell'ambito della norma relativa alla facoltà delle Regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il rispettivo saldo, la legge di stabilità, con disposizione direttamente precettiva per le Province autonome, per gli anni 2016 e 2017 dispone che esse operino la compensazione — in modo da garantire l'obiettivo complessivo a livello regionale — mediante il contestuale miglioramento, di pari importo, del proprio saldo programmatico riguardante il patto di stabilità interno (comma 728, secondo periodo).

Al fine di consentire l'operatività di tale disposizione, con norma espressamente riferita anche alle Province autonome, viene stabilito che anche le Province autonome devono definire criteri di virtuosità e modalità operative per i Comuni del rispettivo territorio e che i predetti Comuni devono comunicare alle medesime (entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre) gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere; in conseguenza delle predette comunicazioni.

Si prevede, inoltre, che le Province autonome (entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre) comunichino ai Comuni interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun Comune e alla stessa Provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento alla modifica migliorativa o peggiorativa del saldo prevista per i Comuni che rispettivamente cedono o acquisiscono spazi finanziari secondo quanto disposto dal comma 731 (commi 730 e 731).

La disciplina introdotta dalla legge di stabilità di cui qui si discute prevede altresì che, per la quota di spazi finanziari non soddisfatta tramite il meccanismo di cui al predetto comma 728, gli enti locali che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo di «saldo non negativo» possono richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze (entro il termine perentorio del 15 giugno) spazi finanziari per impegni di spesa in conto capitale, e che, corrispondentemente, gli enti locali che prevedono di conseguire un differenziale positivo possono comunicare al medesimo Ministero (entro il medesimo termine) gli spazi che intendono cedere nell'esercizio in corso. La norma attribuisce al predetto Ministero la funzione di aggiornare (entro il 10 luglio) gli obiettivi degli enti interessati dalla acquisizione e cessione degli spazi finanziari, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo (comma 732).

Nei confronti degli enti di cui al comma 1 dell'articolo 9 della legge n. 243/2012, che comprendono le Regioni, le Province autonome ed i Comuni, è introdotto l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti le risultanze del saldo (di cui al comma 710), per il monitoraggio degli adempimenti in esame (commi da 707 a 734) e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, al fine di consentire al predetto Ministero di proporre adeguate misure di contenimento della spesa, sentite le Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città, qualora risultino andamenti di spesa degli enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea (comma 719 e 733).

È evidente che il complesso delle norme in esame interferisce in modo evidente con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni dei rispettivi territori, come disciplinato nello Statuto di autonomia, anche a seguito del Patto di Garanzia sopra citato e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute, che richiedono una loro valutazione rispetto ai predetti parametri statuari.

Il legislatore statale qualifica le disposizioni dei commi da 707 a 734 come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, intendendo con ciò determinare l'applicazione diretta delle disposizioni recate dalla normativa statale, in quanto l'emanazione dei predetti principi nella materia è riservata alla legislazione dello Stato.

Le stesse disposizioni sono dichiaratamente finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica e tale enunciazione di principio pare richiamare implicitamente anche l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che legittima l'intervento statale nell'esercizio del potere sostitutivo quando lo richieda la «tutela dell'unità economica».



La qualificazione nominalistica di determinate norme come «principi fondamentali» da parte del legislatore statale non è vincolante qualora il contenuto concreto delle medesime non sia corrispondente, secondo l'indirizzo più volte espresso da codesta Ecc.ma Corte (sentenze n. 482/1995, n. 354/1993, n. 355/1994 e n. 1033/1988).

Senonché, le disposizioni in questione in realtà hanno contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, e in parte non sono compatibili con l'ordinamento statutario delle Province autonome. Esse, pertanto, risultano incoerenti, per non dire in contrasto, con la formula di salvaguardia secondo cui sono applicabili «compatibilmente», vanificandola, in quanto nelle parti in cui sono dettate espressamente per le Province autonome nonché per gli enti locali (Comuni) del rispettivo territorio non lasciano spazio all'interpretazione e nelle parti in cui sono dettate indirettamente per le Province autonome e per gli enti locali del relativo territorio, mediante rinvio all'articolo 9 della citata legge n. 243 del 2012, senza escluderli espressamente.

In particolare, dette norme non sono compatibili con le previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale — che, in quanto tale, è soggetta al limite dei principi costituenti «norme di riforma economico-sociale» e non a quello dei principi delle materie di competenza concorrente — nonché con la funzione attribuita alle medesime del coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale (articoli 80, come da ultimo modificato dal comma 518 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale, a norma del comma 520 della stessa legge, 81, 16 e 79, in particolare, commi 3 e 4 dello Statuto di autonomia; articoli 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268).

Si rende, pertanto, necessario impugnare la norma generale di cui al comma 709 che prescrive anche alle Province autonome il rispetto di tutte le disposizioni contenute nei commi da 707 a 734 della legge in esame, anziché solamente dei principi desumibili dai predetti commi, e le disposizioni che si riferiscono espressamente alle Province autonome (comma 723, lettera *a*), terzo periodo e comma 730) nonché il comma 711, secondo periodo, il quale limita al solo anno 2016 la considerazione nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza il fondo pluriennale vincolato.

*d) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 219; 236; 469, secondo periodo (e correlato comma 470); 505; 510; 512; comma 515; comma 516 (e correlato comma 517); 548 e 549; 672; 675 (e correlato comma 676), se ed in quanto riferibili alle Province autonome, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*

Inoltre, la legge n. 208/2015 contiene disposizioni riferite alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (testo unico del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), ovvero alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (legge di contabilità pubblica), ovvero alle amministrazioni pubbliche in genere.

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche individuate dal d.lgs. n. 165/2001 sono espressamente indicati le Regioni ed i Comuni e nell'ambito delle amministrazioni pubbliche individuate dalla legge n. 196/2009, rientrano tutti gli enti territoriali, ivi compresi le Province autonome, i Comuni ed i rispettivi enti strumentali come individuati annualmente dall'ISTAT con apposito provvedimento.

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, la legge di stabilità 2016 dispone, nelle more dell'adozione delle norme attuative delle leggi di riforma della Pubblica Amministrazione e di disciplina degli enti di livello intermedio nonché degli effetti della soppressione delle Province di diritto comune (in particolare attuative degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190), che sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia, come rideterminati a seguito della normativa di revisione della spesa pubblica (articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge con la legge 7 agosto 2012, n. 135), vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa (comma 219, primo periodo). È altresì prevista la risoluzione di diritto dei contratti relativi agli incarichi conferiti dopo la data del 15 ottobre, che cessano alla data di entrata in vigore della legge di stabilità (1° gennaio 2016, ai sensi del comma 999), con esclusione dei casi espressamente fatti salvi. Infine, è previsto che, in ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del comma in esame (comma 219, quarto periodo).

Ugualmente per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, la stessa legge di stabilità dispone, nelle more dell'adozione delle norme attuative delle leggi di riforma della Pubblica Amministrazione (in particolare attuative degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale



(nel contesto dell'omogeneizzazione del trattamento economico della dirigenza), non possa superare il corrispondente importo determinato per il 2015 e che sia automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente) (comma 236).

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche ed alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ai sensi della legge n. 196/2009, la legge di stabilità impone alle medesime di provvedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività, esclusivamente tramite Consip SpA o tramite i soggetti aggregatori, comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente (comma 512, primo periodo).

La nuova disciplina statale è diretta ad assicurare la riduzione della spesa pubblica, essendo espressamente previsto un obiettivo di risparmio di spesa annuale (da raggiungere alla fine del triennio) pari al 50 per cento della spesa media per il settore informatico dell'ultimo triennio, obiettivo dal quale sono esclusi alcuni enti nazionali e società espressamente individuati; inoltre impone di destinare i conseguenti risparmi di spesa ad investimenti in materia di innovazione tecnologica (comma 515).

Per le medesime amministrazioni e società (di cui al comma 512) è consentito, solo per il caso in cui il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno ovvero in caso di necessità ed urgenza, di approvvigionarsi al di fuori delle modalità stabilite per il settore dell'informatica e della connettività (dai commi 512 e 514), esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo motivata ed è previsto l'obbligo di comunicare gli approvvigionamenti in questione all'Autorità nazionale anticorruzione e all'Agid (comma 516).

Per la normativa statale l'inosservanza delle predette disposizioni dettate per il contenimento della spesa nel settore dell'informatica e della connettività (di cui ai commi da 512 a 516) rileva ai fini della responsabilità disciplinare e di quella per danno erariale (comma 517).

Per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, un'apposita analoga disposizione demanda ad un accordo in Conferenza Stato-Regioni, previo parere dell'Agid e della Consip S.p.A., la definizione di criteri uniformi, per consentire l'interoperabilità dei sistemi informativi dei predetti enti e per garantire omogeneità dei processi di approvvigionamento sul territorio nazionale (comma 520).

Sempre per gli enti del Servizio sanitario nazionale, ma con riferimento agli approvvigionamenti nelle categorie merceologiche del settore sanitario (come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), è introdotto l'obbligo di avvalersi in via esclusiva delle centrali regionali di committenza, ovvero di Consip S.p.A. (comma 548). Per gli stessi enti ed acquisti è dettata una ulteriore specifica previsione secondo cui, qualora la centrale regionale di committenza non sia disponibile o non sia operativa, gli enti si devono avvalere in via esclusiva delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori (individuati dalle norme statali) ed è prevista un'apposita sanzione per la violazione del precetto in esame per cui la violazione del medesimo costituisce illecito disciplinare e comporta responsabilità per danno erariale (comma 549).

Per quanto riguarda le società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (nonché dalle amministrazioni dello Stato) è previsto che, con decreto ministeriale da emanare (entro il 30 aprile), sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definiti indicatori dimensionali per la classificazione delle suddette società in cinque fasce, in proporzione di ciascuna delle quali è definito il limite massimo dei compensi da corrispondere agli amministratori, ai dirigenti e ai dipendenti (comunque nel limite massimo di euro 240.000 annui, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni).

Seconda la norma, inoltre, le predette società hanno l'obbligo di verificare il rispetto del limite massimo fissato con il decreto ministeriale in questione e sono, in ogni caso, fatte salve le disposizioni che prevedono limiti inferiori a quelli previsti dal medesimo nonché quanto previsto dall'articolo 19, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, come convertito in legge con legge 3 agosto 2009, n. 102 (comma 672, che sostituisce il comma 1 dell'articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Con ulteriore norma destinata alle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (nonché dalle amministrazioni dello Stato) ed alle società in regime di amministrazione straordinaria, è previsto l'obbligo di pubblicare, entro 30 giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali e per i due anni



successivi alla loro cessazione, determinate informazioni relative ai predetti incarichi, tassativamente elencate, e tale pubblicazione costituisce condizione di efficacia per il pagamento del compenso eventualmente previsto per lo svolgimento dell'incarico. Infine, è introdotta la sanzione del pagamento di una somma pari a quella corrisposta, a carico del soggetto responsabile della pubblicazione e del soggetto che ha effettuato il pagamento, in caso di omessa o parziale pubblicazione (commi 675 e 676).

Con il disposto in questione la legge di stabilità estende anche alle società pubbliche controllate quanto già previsto nell'ordinamento per le Amministrazioni pubbliche, con norma analoga di carattere generale, nell'ambito delle misure di contrasto alla corruzione (articolo 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

Quanto agli oneri relativi ai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché a quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale in regime di diritto pubblico (di cui all'articolo 3, comma 2, d.lgs. n. 165/2001), dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, anche convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, dispone che siano posti a carico dei rispettivi bilanci (ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo) e che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da emanare entro il 31 gennaio 2016) sono fissati i criteri di determinazione dei predetti oneri in coerenza con quanto previsto per il personale statale (dal comma 466).

Secondo la previsione da ultimo richiamata sono quantificati complessivamente gli oneri a carico del bilancio statale per il triennio 2016-2018 (in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del predetto decreto legislativo) in 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, di cui 74 milioni di euro per il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e 7 milioni di euro per il restante personale statale in regime di diritto pubblico (commi 469, 470 e 466).

Per le amministrazioni pubbliche, con riferimento agli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro, la legge di stabilità prevede l'obbligo di approvare entro il mese di ottobre di ciascun anno il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali, secondo i contenuti dettagliati stabiliti dalla medesima norma, nonché quello di comunicarli alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione (oltre che al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 66/2014), e di pubblicarli sul profilo del committente dell'amministrazione e sul sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture presso l'Autorità nazionale anticorruzione. Inoltre stabilisce che la violazione degli adempimenti predetti è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti, nonché per l'attribuzione del trattamento accessorio e vieta qualunque forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni per acquisti non compresi nel predetto programma, eccettuati quelli imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, o da sopravvenute disposizioni normative (comma 505).

La disciplina si completa con l'obbligo di comunicare e di pubblicare nel loro testo integrale tutti i contratti stipulati in esecuzione del programma biennale e dei suoi aggiornamenti, compresi quelli in corso, fatta salva la tutela delle informazioni riservate di proprietà del committente o del fornitore di beni e servizi (comma 505, ultimo periodo).

Per le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi dalle centrali di committenza regionali (ovvero attraverso le convenzioni Consip S.p.A.), solo per il caso in cui il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali, è consentito procedere ad acquisti autonomi, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo, specificamente motivata, e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti (comma 510).

In quanto riferite, sia pure indirettamente, anche alle Province autonome nonché ai Comuni delle medesime, tutte queste disposizioni appaiono destinate ad essere applicate anche ad essi, nell'intento del legislatore statale, «compatibilmente» con lo Statuto speciale e con le relative norme di attuazione, secondo la clausola di salvaguardia di cui al comma 992.

Ora è evidente che, se riferite alle Province autonome, nonché agli enti locali ed a quelli strumentali del rispettivo ordinamento, le misure statali che pongono limitazioni alla copertura dei posti dirigenziali (comma 219), limiti all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (comma 236), e criteri per la determinazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva (comma 469, secondo periodo), limiti alla spesa per acquisti nel settore informatico e della connettività e vincoli di destinazione dei risparmi conseguenti (commi 512 e 515) e, più ingenerale, vincoli e modalità organizzative per gli acquisti di beni e servizi, anche nel settore sanitario (commi 505, 510, 516, 548 e 549), nonché quelle che fissano limiti ai compensi degli amministratori e del personale delle società pubbliche controllate (comma 672) e introducono obblighi di trasparenza nel



conferimento degli incarichi da parte delle medesime società (comma 675), interferiscono, in particolare, con le attribuzioni delle Province autonome in materia di organizzazione, anche del servizio sanitario («ordinamento dei propri uffici e del relativo personale», ai sensi dell'articolo 8, n. 1) St.); «igiene e sanità» ai sensi dell'articolo 9, n. 10) St.; corrispondenti funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 16 St.; «organizzazione» e «tutela della salute» ai sensi dell'articolo 117, commi quarto e terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001) e di autonomia finanziaria, anche in particolare nel settore sanitario (in particolare articoli 79, 80 e 81 dello Statuto di autonomia e, più in generale, Titolo VI dello stesso Statuto speciale e relative norme di attuazione, tra le quali in particolare il d.lgs. n. 266/1992 e il d.lgs. n. 268/1992; articolo 34, comma 3, della legge n. 724/1994) e sono lesive delle stesse, anche con riferimento agli articoli 116 e 119 della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione, anche perché il legislatore non si è limitato ad enunciare norme di principio (cfr. Corte cost., sentenza n. 159/2008).

Infine, va anche tenuto conto che in provincia di Bolzano deve in ogni caso essere garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi, per cui sussiste altresì la violazione degli articoli 99 e 100 dello Statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 574/1988.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 541; 542; 543; 544; 574; 680, quarto periodo; 709; 711, secondo periodo; 723, lettera a), terzo periodo; e 730; nonché, se e in quanto riferiti alle Province autonome (e agli enti locali e a quelli strumentali del rispettivo ordinamento), dei commi 219; 236; 469, secondo periodo (e 470); 505; 510; 512; 515; 516 (e 517); 548; 549; 672; 675 (e 676); dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).*

Bolzano-Roma, addì 26 febbraio 2016

*Avv. Renate VON GUGGENBERG - Avv. Stephan BEIKIRCHER - Avv. Cristina BERNARDI -  
Avv. Laura FADANELLI - Avv. Michele COSTA*

16C00080

N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2016 - Previsione che gli oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità.**

– Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 9, comma 29.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. n. 80224030587 per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Lazio (c.f. n. 80143490581,) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Via Rosa Raimondi Garibaldi 7 - 00145 Roma.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge Regione Lazio n. 17 del 22-12-2015 (pubblicata sul B.U.R n. 105 del 31/12/2015) - art. 9, comma 29, recante: «Ordinamento Finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali» (c.d. legge di stabilità regionale 2016) (come da delibera del Consiglio dei Ministri, nella seduta del 26 febbraio 2016).



La legge regionale in esame, che detta norme relative all'Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali, è illegittima da un punto di vista costituzionale, avendo statuito in materia di legislazione esclusiva statale, relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 29, per i motivi di seguito specificati:

*Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, l.r. Lazio n. 17/2015 del 22 dicembre 2015, per contrasto con l'art. 15 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l) Cost.*

La legge della Regione Lazio n. 17 del 22 dicembre 2015, n. 17 recante: «Ordinamento Finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali» presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 9, comma 29 prevede che «Gli oneri relativi al trattamento accessorio posti a carico della Regione per il personale temporaneamente assegnato ad altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli o accordi per lo svolgimento di funzioni di interesse regionale, sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità, ai sensi dell'art. 15 comma 1, lettera k) del contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) del 1° aprile 1999, certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999».

La disposizione è illegittima, nella parte in cui prevede disposizioni in contrasto con quanto statuito dall'art. 15, primo comma del C.C.N.L. 1-4-1999, secondo cui «1. Presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto salvo quanto previsto nel comma 5, secondo la disciplina del C.C.N.L. del 31.3.1999, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, le seguenti risorse:....*omissis*....k) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17». Ed infatti, la disposizione stabilisce, in contrasto con questa norma del contratto collettivo, una particolare utilizzazione delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, ovvero di specifiche indennità, dunque prevedendo una diversa destinazione di queste somme.

Al riguardo, si sottolinea che la norma in esame si pone in contrasto con le disposizioni contrattuali vigenti e, in particolare, con l'art. 15 del C.C.N.L. dell'1/4/1999 e, conseguentemente, contrasta con l'art. 117, comma secondo, lettera i) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi).

Ed infatti, la disposizione è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, quali i contratti collettivi.

Orbene, in proposito, è principio pacifico quello secondo cui «il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile» (tra le tante, Corte costituzionale n. 36 del 2013).

In questo senso, anche Corte costituzionale n. 286/2013 che, accogliendo il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro le norme della legge n. 15/2011 e n. 38/2011 della regione Liguria — che consentivano la trasformazione delle ferie dei dipendenti regionali in aspettativa durante tutta la durata dell'incarico, intervenendo sull'istituto delle ferie che è materia di competenza della legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dei C.C.N.L. — ha dichiarato la illegittimità costituzionale. In particolare, per contrasto con le previsioni del C.C.N.L. Regioni ed Autonomie locali del 16 luglio 1995, esorbitando dall'ambito entro il quale il contratto consente la monetizzazione delle ferie e per violazione dell'art. 117 secondo comma lettera l) della Carta costituzionale.

A tale ambito materiale va ricondotta la disposizione in esame che, come detto, stabilisce di utilizzare le risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane o specifiche indennità spettanti al personale per «compensare» gli oneri relativi al trattamento accessorio — posti a carico della regione — per il personale assegnato temporaneamente ad altre pubbliche amministrazione, in contrasto con l'utilizzazione prevista dal C.C.N.L..

Essa è, dunque, illegittima da un punto di vista costituzionale, come codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire più volte.

*Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29 L.R. Lazio, n. 17/2015 del 22 dicembre 2015, per contrasto con l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l) Cost.*



L'art. 9, comma 29 contrasta, altresì con l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015 secondo cui l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche non potrà superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

La norma in esame, pertanto, nella parte in cui incide sulla quantificazione del trattamento accessorio del personale regionale, contrasta anche con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

In questo senso, si richiama quanto statuito da codesta Ecc.ma Corte con sentenza n. 287 del 4 dicembre 2013 che, appunto, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della legge n. 4/2011 della regione Molise — che consente l'assunzione di personale con contratti a tempo indeterminato, senza tenere conto dei limiti stabiliti dall'art. 14 comma 9 del di. n. 78/2010 — proprio perché ha ritenuto che si trattava di norma che conteneva un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per i suesposti motivi, si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, della legge regionale in esame, per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 29 della legge della Regione Lazio n. 17/2015, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 26 febbraio 2016.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 26-2-2016;*
- 2. copia della legge regionale impugnata.*

*Con ogni salvezza.*

Roma, 29 febbraio 2016

*Avvocato dello Stato: VINCENZO RAGO*

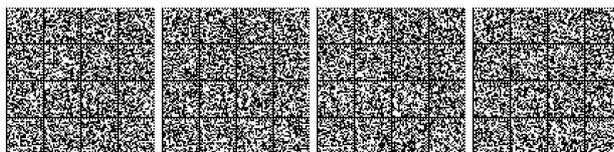
16C00081

N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Turismo - Norme della Regione Calabria - Attività ricettive extralberghiere oggetto di SCIA - Obbligo del gestore di garantire la somministrazione prevalente di prodotti locali e prodotti tipici calabresi.**

- Legge della Regione Calabria 27 novembre 2015, n. 20 (“Modifica ed integrazione della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4 (Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri)”), artt. 2, comma 1 (nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 3, della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4), 3, comma 1, lett. b) (nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 4 del 1995), 4, comma 1, lett. b) (nella parte in cui aggiunge il comma 4-ter all'art. 6 della legge regionale n. 4 del 1995), 5, 7, 9, comma 1, lett. b), 10 (nella parte in cui sostituisce il comma 8 dell'art. 15 della legge regionale n. 4 del 1995), 11, comma 1, lett. b), e 12 (nella parte in cui aggiunge gli artt. 16-ter, comma 2, e 16-septies, comma 2, alla legge regionale n. 4 del 1995).



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f. n. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. n. 80224030587) ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12, contro la Regione Calabria, (c.f. n. 02205340793) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*.

Per la declaratoria di incostituzionalità degli articoli 2, comma 1 (nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 4/1995); 3, comma 1, lett. *b*) (nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 3, della l.r. n. 4/1995); 4, comma 1, lett. *b*) (nella parte in cui introduce il comma 4-*ter* all'art. 6 della l.r. n. 4/1995); 5; 7; 9 comma 1 lett. *b*); 10 (nella parte in cui sostituisce il comma 8 dell'art. 15 della l.r. n. 4/1995); 11, comma 1, lett. *b*); 12 (nella parte in cui inserisce nella l.r. n. 4/1995 l'art. 16-*ter* comma 2 e l'art. 16-*septies* comma 2) della legge della Regione Calabria n. 20/2015, pubblicata nel B.U.R. n. 83 del 27.11.2015, recante «Modifica ed integrazione della legge regionale 7 marzo 1995 n. 4 (norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri), in relazione agli articoli 41 e 117, commi 1 e 2, lett. *e*) della Costituzione.

Con la legge n. 20 del 2015, la Regione Calabria ha sancito l'obbligo per gli esercizi extralberghieri di somministrare prevalentemente prodotti locali e tipici calabresi, prevedendo una sanzione in caso di mancato adempimento.

Più in particolare le norme censurate hanno novellato vari articoli della legge regionale 7 marzo 1995 n. 4, recante disposizioni sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri, con l'intento di semplificare le procedure autorizzative relative all'apertura di esercizi extralberghieri, sostituendo l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla preventiva autorizzazione amministrativa.

Tutte le disposizioni da ultimo approvate, contengono tuttavia il richiamo di una prescrizione, evidentemente volta ad incentivare l'economia calabrese, che impone al gestore dell'attività di garantire «la somministrazione prevalente di prodotti locali e prodotti tipici calabresi».

I precetti richiamati appaiono *prima facie* generici e perplessi poiché contengono un richiamo ad una «garanzia» non meglio qualificata quanto a forma e sostanza, che il gestore dell'esercizio extralberghiero dovrebbe prestare ai fini della prevalente somministrazione di prodotti di provenienza regionale.

I richiamati precetti non spiegano tuttavia se la prevalenza debba riferirsi alle quantità o al valore delle merci da porre in vendita, né risulta chiaro quale tipo di accertamento potrebbe in seguito compiere l'Autorità amministrativa per verificare in concreto il rispetto del precetto.

Le richiamate prescrizioni si pongono peraltro in modo evidente quale condizioni essenziali per il positivo perfezionamento del procedimento autorizzatorio.

L'espreso richiamo dell'istituto della SCIA implica infatti come immediata conseguenza la circostanza che il mancato rispetto anche della richiamata prescrizione da parte dell'operatore economico lo esporrebbe alla sanzione della inibizione dell'attività economica intrapresa.

Giova in tal senso richiamare l'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, a mente del quale «l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata».

Per le considerazioni che precedono, le richiamate disposizioni determinano un'inammissibile restrizione della concorrenza, ponendosi in contrasto con gli articoli 41 e 117, comma 1 e comma 2, lett. *e*) Cost. ed invadendo un ambito di competenza legislativa statale esclusiva (Corte Cost. sentt. nn. 180, 233, 340 del 2010, 235 del 2011, 114 del 2012, 171 del 2013).

Le norme censurate, infatti, inducendo gli esercenti a somministrare prevalentemente prodotti locali e calabresi tipici, incidono direttamente sul gioco concorrenziale (concorrenza per il mercato) nel settore della produzione di alimenti e bevande, distorcendolo a vantaggio delle sole aziende produttrici a livello locale.

Inoltre, costituiscono un ostacolo al libero esercizio dell'attività economica ex art. 41 Cost., in quanto restringono la libertà dei titolari delle strutture di scegliere autonomamente i propri fornitori di alimenti e bevande, condizionando così anche la loro struttura dei costi.



L'alterazione della concorrenza determinata dalle disposizioni impugnate, costituisce inoltre motivo di contrasto con il diritto dell'Unione Europea e più in generale con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e rappresentano un'evidente violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

La «priorità» riconosciuta ai prodotti locali e tipici calabresi costituisce infatti una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, e non giustificata dall'art. 36 del medesimo Trattato che consente le sole restrizioni al principio della libera circolazione delle merci intracomunitarie dovute a motivi «di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale e commerciale» (in senso analogo si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 209/2013 e 292/2013).

Tale interpretazione è stata peraltro condivisa da Codesto Giudice delle leggi che, richiamando la propria giurisprudenza costante, ha posto in luce come il secondo comma, lett. e) dell'art. 117 della Costituzione comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza nel mercato) ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza per il mercato) (Cfr. Corte Cost. sentenze nn. 291 e 200 del 2012, n. 45 del 2010).

La tutela della concorrenza è lo strumento attraverso il quale vengono dunque perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese anche quali fruitrici a loro volta di beni e di servizi (Corte Cost. sentenze nn. 401/2007, 209 e 292 del 2013).

Non è rilevante peraltro la dimensione quantitativa del pregiudizio, e cioè il fatto che le strutture extralberghiere calabresi possano rappresentare solo una piccola parte della domanda di alimenti e bevande sul territorio nazionale.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha infatti costantemente affermato che un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli articoli 34 e 35 TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985 C-269/83 Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986 C- 103/84 Commissione contro Italia).

Inoltre un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998 C-67/97 Bluhme).

*P.Q.M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1 (nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 4/1995); 3, comma 1, lett. b) (nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 3, della l.r. n. 4/1995); 4, comma 1, lett. b) (nella parte in cui introduce il comma 4-ter all'art. 6 della l.r. n. 4/1995); 5; 7; 9 comma 1 lett. b); 10 (nella parte in cui sostituisce il comma 8 dell'art. 15 della l.r. n. 4/1995); 11, comma 1, lett. b); 12 (nella parte in cui inserisce nella l.r. n. 4/1995 l'art. 16-ter comma 2 e l'art. 16-septies comma 2) della legge della Regione Calabria n. 20/2015, pubblicata nel B.U.R. n. 83 del 27.11.2015, recante «Modifica ed integrazione della legge regionale 7 marzo 1995 n. 4 (norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri), in relazione agli articoli 41 e 117, commi 1 e 2, lett. e) della Costituzione.*

Roma, 21 gennaio 2016

*Avvocato dello Stato:* GIACOMO AIELLO



N. 64

*Ordinanza dell'11 novembre 2015 del Tribunale di Roma  
nel procedimento penale a carico di G. A.*

**Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputati per gravi reati (nella specie, tra gli altri, del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen.) genitori di minori di età superiore a sei anni.**

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 4.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

## X SEZIONE PENALE

Composto da:

dr.ssa Rosanna Ianniello, Presidente;

dr. Renato Orfanelli, giudice;

dr.ssa Giulia Arcieri, giudice.

Letti gli atti dei processi penali nn.12621/15 e 15385/15 R.G. Dib. contro C.M. + altri (derivanti dall'inchiesta denominata «Mafia Capitale»);

Premesso che:

B.S. e G.A. genitori di B.E., nata... sono entrambi detenuti in custodia cautelare per il reato, tra gli altri, di cui all'art. 416-bis c.p.;

nei confronti della G. l'originaria misura della custodia cautelare in carcere è stata sostituita con quella degli arresti domiciliari (applicata nel processo n. 12621/15; nel processo n. 15385/15 è stata applicata ab origine la misura degli arresti domiciliari) in ragione della presenza della minore che, all'epoca dell'applicazione di detta misura più favorevole, non aveva ancora compiuto gli anni sei;

il p.m. in data 6 novembre 2015, sul presupposto dell'avvenuto compimento dei sei anni di età della minore, ha chiesto per la G. il ripristino della custodia cautelare in carcere;

permangono a carico della G. le esigenze cautelari che hanno determinato l'applicazione della misura (vedi anche Tribunale per il riesame, provvedimento del 27 ottobre 2015);

B.S. trovasi già detenuto in custodia cautelare in carcere;

## OSSERVA

In relazione alla situazione dedotta e profilandosi l'obbligo di ripristino della custodia cautelare in carcere per la G. ritiene il Tribunale, di ufficio, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 4 c.p.p. per le seguenti ragioni.

L'art. 275 comma 3 c.p.p. prevede, per reati di particolare gravità (quale quello contestato alla G.), l'obbligo della custodia cautelare in carcere; al comma 4 sono previste le deroghe a tale regime ed in particolare quella connessa alla presenza di prole di età non superiore ai sei anni (trattasi di deroghe di ordine tassativo: v. Cass. 42516 \09 e Cass. 31226\13).

Sulla base di tale formulazione normativa il Tribunale — come richiesto dal P.M. — avrebbe dunque l'obbligo di ripristinare la custodia in carcere per la G. senza poter in alcun modo apprezzare la particolare condizione della minore che verrebbe a trovarsi privata di entrambi i genitori, detenuti per gravi reati nei medesimi procedimenti.



Tale situazione di automatismo non appare conforme al dettato costituzionale:

in relazione al contenuto dell'art. 3 Cost., stante l'ingiustificata differenziazione tra minori di anni sei e soggetti di poco maggiori e considerato che l'ordinamento penitenziario assicura comunque tutela ai minori, figli di soggetti già condannati in via definitiva, sino al compimento degli anni dieci (*cf.* artt. 21-*bis*, 47-*ter*, 47-*quinq.* legge di ordinamento penitenziario n. 354/75);

in relazione al contenuto dell'art. 31 Cost. che, assicurando specifica protezione all'infanzia, intende garantire che la formazione del minore non sia gravemente pregiudicata dall'assenza delle figure genitoriali; nella presente fattispecie l'assenza verrebbe a riguardare addirittura entrambe le figure genitoriali.

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia — ratificata in Italia con legge n. 176 del 1991 e vincolante ai sensi dell'art. 10 Cost. — all'art. 3 prevede che «...In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente...».

D'altro canto situazioni di «rigido automatismo» che determinano presunzioni di carattere assoluto sono state di recente valutate negativamente dalla stessa Corte costituzionale: nella sentenza n. 185/15 in tema di recidiva obbligatoria, l'automatismo normativo è stato ritenuto privo di ragionevolezza (con riferimento all'art. 3 Cost.) poiché non consentiva al Giudice alcuna valutazione di merito in relazione alle specificità del caso concreto.

In tale prospettiva sembrerebbe inoltre lesa l'effettività dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali previsto in via generale dall'art. 111 Cost. e, in via particolare, dall'art. 13 Cost. in materia di libertà, con conseguenti riflessi anche sul diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost.

Da quanto osservato si desume la rilevanza della questione sottoposta all'attenzione della Corte, questione la cui soluzione appare necessaria prima di adottare una decisione sull'istanza presentata dal p.m. per il ripristino della misura della custodia cautelare in carcere.

La questione deve essere dunque rimessa alla Corte costituzionale, con sospensione del procedimento incidentale di libertà relativo alla posizione della G.

*P.Q.M.*

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

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 4 c.p.p. nella parte in cui prevede che non possa essere disposta o mantenuta la custodia cautelare in carcere nei confronti di imputati, detenuti per gravi reati, che siano genitori di prole solo di età non superiore a sei anni;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il procedimento incidentale di libertà promosso dal p.m. nei confronti di G.A.;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputata, al suo difensore, al p.m. ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti di Camera e Senato.*

Roma, 11 novembre 2015

*Il Presidente: IANNIELLO*

*I Giudici: ORFANELLI - ARCIERI*



N. 65

*Ordinanza del 22 dicembre 2015 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Gattuso Massimo contro Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano e Ministero della salute*

**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione.**

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE I CIVILE

Massimo Gattuso, elettivamente domiciliato in Milano, Corso Europa n. 7, presso lo studio degli Avv.ti Giuseppe Gullo e Antonio Gullo che lo rappresentano e difendono come da procura allegata al ricorso introduttivo, ricorrente;

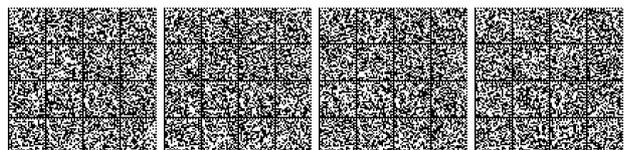
Contro:

Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano, elettivamente domiciliato in Milano, via Fontana n. 25, presso lo studio dell'avv. Enrico Pennasilico, che lo rappresenta e difende come da delega in calce alla comparsa di costituzione, resistente;

Ministero della salute, resistente contumace.

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 1° dicembre 2015, letti gli atti di causa e vista la documentazione prodotta ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso ex art. 700 c.p.c., depositato il 23 ottobre 2015, il dott. Massimo Gattuso evocava in giudizio l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano ed il Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, deducendo, in fatto: che, nel 1985, il ricorrente si era iscritto alla facoltà di medicina e chirurgia, con l'intento di svolgere la professione di odontoiatra; che, con decreto legislativo n. 386/1998, era stato previsto che i laureati in medicina e chirurgia, immatricolati al relativo corso di laurea degli anni accademici dal 1980/1981 al 1984/1985 (compreso), in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione, potevano iscriversi all'Albo degli Odontoiatri, previo superamento di una prova attitudinale; che, dopo aver conseguito il diploma di laurea in Medicina e Chirurgia il 21 ottobre 1994, il Gattuso aveva ottenuto l'abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, sostenendo in sede di esame di Stato l'esame facoltativo di clinica odontoiatrica; che il 25 gennaio 1995 aveva presentato domanda di iscrizione all'Albo degli Odontoiatri e che tale domanda era stata rigettata; che, in accoglimento del ricorso proposto, il Gattuso era stato poi iscritto all'Albo degli Odontoiatri in forza di un provvedimento emesso dal tribunale amministrativo regionale Lombardia, Sezione di Milano, che aveva sospeso l'efficacia di un provvedimento di diniego dell'iscrizione da parte dell'Ordine dei Medici di Milano; che, nel 1998, il ricorrente si era iscritto alla facoltà di Odontoiatria chiedendo di essere ammesso al secondo anno di corso, ma che tale domanda era stata respinta; che aveva poi chiesto l'ammissione alla prova attitudinale prevista dal decreto legislativo n. 386/1998, ma che il Consiglio Direttivo dell'Ordine aveva deliberato di escludere il ricorrente; che, contro il provvedimento di diniego (pronunciato dal Dipartimento delle professioni Sanitarie presso il Ministero della Salute) il Gattuso aveva proposto ricorso dinanzi alla Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie e dinanzi al TAR.; che il tribunale amministrativo regionale aveva rigettato la richiesta di sospensione e che la Commissione Centrale aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione; che, all'esito del giudizio di riassunzione, il Tribunale di Milano aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore dell'organo di giurisdizione speciale; che il Gattuso aveva proposto ricorso per Cassazione (avverso la sentenza della Corte d'Appello di Milano) e che la Suprema Corte, con decisione n. 4371/2013, aveva respinto il ricorso, riaffermando la giurisdizione della Commissione Centrale; che, con sentenza n. 53 del 6 ottobre 2014, la Commissione Centrale, dinanzi alla quale il Gattuso aveva riassunto la causa, aveva respinto il ricorso (e tale decisione era stata impugnata in Cassazione); che, in pendenza del termine per proporre impugnazione avverso la decisione della Commissione Centrale, l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli odontoiatri di Milano, in data 15 settembre 2015, aveva deliberato la cancellazione del Gattuso dall'Albo degli Odontoiatri; che il provvedimento impugnato, adottato per eccesso e sviamento di potere, presentava gravi vizi di legittimità (quali l'adozione senza la preventiva audizione dell'interessato, la mancata indicazione del termine e dell'autorità dinanzi alla quale impugnare, l'inesistenza della notifica del provvedimento).



Premessi tali elementi di fatto, in diritto, e con particolare riferimento al requisito del *fumus boni iuris*, evidenziava: che la competenza in materia di impugnazione dei provvedimenti in materia di tenuta degli Albi dei medici degli odontoiatri era stata assegnata alla Commissione Centrale; che, con la legge n. 409/1985, istitutiva della professione di odontoiatra, la competenza della Commissione era stata estesa agli Odontoiatri; che la legge di ratifica della Commissione (istituita prima della promulgazione della Costituzione) era stata adottata solo il 17 aprile 1956 (con la legge n. 561) e che, in forza della VI disposizione di attuazione, tale giurisdizione era pertanto sopravvissuta; che la legge n. 409/1985 ne aveva poi esteso le competenze anche alla nuova professione di odontoiatra; che l'art. 17 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 223 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) — anche in riferimento o in combinato disposto con il decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950 n. 221 e con la legge 24 luglio 1985 n. 409 — era costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 3, 24, 102, 108, 111 e 117, primo comma Cost., (quest'ultimo in relazione all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali); che, in particolare, l'art. 6, comma 7 della legge n. 409/1985 — prevedendo che “per l'esame degli affari concernenti l'attività di odontoiatria, un ispettore generale medico e otto odontoiatri, di cui cinque effettivi e tre supplenti” — aveva istituito, per la professione di odontoiatra, una giurisdizione speciale, vietata dall'art. 102 Cost., ed attuata attraverso una legge ordinaria; che l'art. 17 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 223 disponeva la costituzione della Commissione per «i professionisti di cui al presente decreto», e, dunque, solo per i medici chirurghi, i veterinari, i farmacisti, e le ostetriche (ma non per gli odontoiatri, la cui autonoma professione era stata istituita con la legge n. 409/1985); che, con riferimento all'art. 108 Cost., le norme sulla composizione e sul funzionamento della Commissione non rispettavano i principi di imparzialità e di buon funzionamento (in quanto le questioni concernenti gli odontoiatri erano decise da un giudice composto, per la gran parte, da membri posti in una situazione di conflitto di interessi e comunque da una commissione sfornita di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti); che, come ritenuto anche dalla Corte di Cassazione, nelle ordinanze di rimessione emesse nel 2015 (atti di promovimento 63/2015 e 72/2015), le disposizioni sulla scelta dei componenti di nomina ministeriale non assicuravano la necessaria autonomia ed imparzialità; che la disposizione censurata, inoltre, non fornendo garanzie quanto ai meccanismi di selezione e all'autonomia dei componenti della Commissione designati dal Ministero della salute, non superava il test di conformità sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in ossequio alla quale doveva essere assicurato il diritto di ogni persona ad un processo equo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, istituito per legge).

In merito al *periculum in mora* evidenziava: che l'illegittima decisione dell'Ordine di dare immediata esecuzione al provvedimento di cancellazione aveva usurpato una prerogativa della Commissione Centrale, atteso che, ai sensi dell'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 220/51, il ricorso avverso la cancellazione, salvo casi eccezionali, aveva effetti sospensivi della cancellazione; che il provvedimento emesso dall'Ordine aveva comportato, per il ricorrente, un pregiudizio irreparabile, in quanto il Gattuso, nell'attesa della definizione del giudizio dinanzi alla Commissione e alla Corte di Cassazione, correva il rischio concreto di perdere irrimediabilmente il proprio avviamento; che il trascorrere del tempo avrebbe comportato, altresì, il perdurare di un irreparabile pregiudizio morale e professionale.

Deduceva, infine, che, nell'istaurando giudizio di merito, avrebbe chiesto la caducazione del provvedimento annullato ed il risarcimento dei danni subiti.

Concludeva, pertanto, chiedendo di sospendere o inibire l'esecutività del provvedimento impugnato e, per l'effetto, ordinare all'Ordine provinciale dei Medici di Milano la reinscrizione immediata nell'Albo degli Odontoiatri della Provincia di Milano.

Con decreto del 29 ottobre 2015 il giudice rigettava la richiesta di concessione di un provvedimento di sospensione inaudita altera parte e fissava per la comparizione delle parti l'udienza del 1° dicembre 2015.

L'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, si costituiva eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore della Commissione degli Esercenti le Professioni Sanitarie. Nel merito deduceva: che il provvedimento emesso dall'Ordine non era un atto discrezionale, ma un atto dovuto che si limitava a prendere atto della decisione della Commissione; che il provvedimento impugnato, limitandosi a dare attuazione a quello di un giudice speciale (quale la Commissione), non poteva essere sospeso dal giudice ordinario; che i vizi lamentati dal ricorrente dovevano essere scrutinati dal giudice amministrativo e non dal giudice ordinario.

All'udienza del primo dicembre 2015 le parti discutevano oralmente la causa ed il giudice riservava la decisione.

1. *Il diritto vantato dal ricorrente.*



Con il ricorso in esame, Massimo Gattuso ha chiesto al Tribunale di Milano di sospendere il provvedimento del 15 settembre 2015, con il quale il Consiglio dell'ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano aveva deliberato la sua cancellazione dell'iscrizione all'Albo degli odontoiatri.

Ha rappresentato la sussistenza dei requisiti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*. Del tutto preliminare, sebbene non specificamente argomentato dalle parti, appare l'esame del nesso di strumentalità tra il procedimento cautelare (anticipatorio, come nel caso in esame) e quello di merito.

In via generale, deve condividersi l'orientamento seguito da buona parte della giurisprudenza di merito, secondo cui il ricorso avente ad oggetto una domanda cautelare proposta prima dell'inizio della causa di merito deve contenere l'esatta indicazione di quest'ultima o, almeno, deve consentirne l'individuazione in modo certo, in quanto solo tale indicazione consente di accertare il carattere strumentale, rispetto al diritto cautelando, della misura richiesta (*cf.* in tal senso: Tribunale di Foggia 10 gennaio 2014; Tribunale di Torino, 7 maggio 2007; Tribunale di Torino, 23 agosto 2002; Tribunale Bari, 12 dicembre 2002; Tribunale Roma, 14 giugno 2001).

Nel caso in esame, il ricorrente ha precisato le domande che avrebbe svolto nel giudizio di merito (relative all'annullamento del provvedimento ed al risarcimento dei danni subiti). Deve, pertanto, ritenersi soddisfatto il requisito relativo della strumentalità necessaria tra il procedimento cautelare e quello di merito.

Ciò posto, il ricorrente chiede di sospendere, e poi annullare, il provvedimento emesso dall'Ordine Provinciale dei Medici, con il quale, dando esecuzione alla decisione n. 53/2015 della Commissione Centrale, è stata disposta la cancellazione dell'iscrizione dall'albo degli odontoiatri. A sostegno della domanda proposta, ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946 (e della connessa normativa regolamentare contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 221 del 1950) per asserita violazione dei principi di terzietà ed indipendenza dell'organo giurisdizionale, conseguenti all'attribuzione della facoltà di nomina e revoca dei membri della Commissione stessa al potere esecutivo.

Per esaminare il contenuto delle domande spiegate dal Gattuso, appare preliminare, pertanto, esaminare le disposizioni relative alla composizione ed al funzionamento del giudice speciale che ha emesso la decisione, in ossequio alla quale il Consiglio dell'Ordine ha adottato il provvedimento per cui è causa.

La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è un organo di giurisdizione speciale, chiamato ad esaminare, tra l'altro, i ricorsi avverso i provvedimenti degli Ordini e Collegi professionali locali in materia di albo e di irrogazione di sanzioni disciplinari.

La nomina e la composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie sono disciplinate dall'art. 17 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946.

In base a questa disposizione, la Commissione centrale è «nominata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la grazia e giustizia, presieduta da un consigliere di Stato e costituita da un membro del Consiglio superiore di sanità e da un funzionario dell'Amministrazione civile dell'interno di grado non inferiore al sesto. Fanno altresì parte della Commissione: [...] e) per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatra, un ispettore generale medico e otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti».

Questa disposizione ha ricevuto alcune modifiche di dettaglio, nel senso di seguito indicato.

L'atto di nomina, in forza dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991 n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica) non assume più la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ma quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La costituzione, con legge 13 marzo 1958 n. 296 del Ministero della Sanità, prima, e poi quella del Ministero della salute (*cf.* articoli 2, numero 13, e 47-*bis* e ss. del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e la legge 13 novembre 2009, n. 172) non solo ha determinato l'intervento di questo Ministero nella fase della formulazione della proposta di nomina, ma ha anche comportato che la scelta di uno dei componenti non avviene più tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, ma tra i dirigenti del Ministero della Salute.

Di queste modifiche è testimonianza il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 maggio 2011, recante la nomina — «sulla proposta del Ministero della salute e del Ministero della giustizia» — della Commissione centrale per il quadriennio 2011-2015, della quale fanno parte — oltre ad un consigliere di Stato in veste di presidente, ad un membro designato dal Consiglio superiore di sanità e ad otto sanitari liberi professionisti (di cui cinque effettivi e tre supplenti) designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali — un dirigente amministrativo di seconda fascia del Ministero della salute e un dirigente medico (o, a seconda della categoria interessata, veterinario o farmacista) di seconda fascia, l'uno e l'altro designati dal Ministero della salute.



La disciplina, così modificata, è tuttora vigente, e l'organo continua ad operare in base ad essa. L'art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, ha, infatti, stabilito: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all'art. 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-*ter* del presente articolo. All'allegato 1 annesso al citato decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, il numero 29 è abrogato».

Infine, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 193 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, primo e secondo comma, per la mancata previsione della nomina di membri supplenti della Commissione centrale che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

Questo giudice non ignora le decisioni della Corte di cassazione, che, esaminando l'eccezione di legittimità costituzione dell'art. 17 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946, le ha sempre dichiarate manifestamente infondate (Sez. Un., 18 aprile 1988, n. 3032; Sez. Un., 5 giugno 1997, n. 11129; Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753; Sez. III, 5 febbraio 1999, n. 4761; Sez. III, 6 aprile 2001, n. 5141; Sez. III, 30 luglio 2001, n. 10396; Sez. III, 19 maggio 2003, n. 7760; Sez. III, 21 maggio 2004, n. 9704; Sez. III, 18 aprile 2006, n. 8958; Sez. III, 21 febbraio 2013, n. 4371).

Il predetto orientamento, peraltro, è stato recentemente rimeditato dalla Suprema Corte che, con le ordinanze n. 63 e 72 del 15.1.2015 (doc 29 e 30 di parte ricorrente), ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, 117 primo comma, quest'ultimo in riferimento all'art. 6, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la questione di legittimità costituzione dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13.9.1946 n. 23.

Come evidenziato anche nelle due ordinanze di rimessione appena richiamate, per verificare se i meccanismi di designazione di alcuni dei membri della Commissione assicurino la terzietà e l'indipendenza dei predetti componenti, occorre precisare che: parte nel procedimento giurisdizionale che si svolge dinanzi alla Commissione centrale è, oltre al procuratore della Repubblica ed all'Ordine professionale interessato, anche il Ministero della Salute; in base all'art. 17 sopra richiamato, lo stesso Ministero della Salute, proponente insieme al Ministero della Giustizia la nomina della Commissione Centrale, ne designa due componenti: uno tra i dirigenti amministrativi del Ministero, l'altro tra gli ispettori generali (oggi, tra i dirigenti di seconda fascia, medici, veterinari o farmacisti).

Ad avviso di questo giudice, tale designazione non assicura la terzietà e l'indipendenza dei predetti componenti e appare dunque in contrasto con gli articoli 108, secondo comma, 111, 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 6, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

### 3. Ammissibilità della questione in sede cautelare.

In via generale si osserva che il giudice della cautela *ante causam* ha i requisiti per poter essere considerato giudice *a quo*, poiché nella giurisdizione cautelare vi è pieno rispetto del contraddittorio con contrapposizione di interessi fra le parti — interesse del ricorrente ad ottenere la sospensione del provvedimento impugnato ed interesse della parte resistente a non dare attuazione ad un provvedimento della Commissione Centrale —, la cui composizione, seppur in via d'urgenza, richiede comunque l'intervento del giudice istituzionalmente deputato al controllo della legittimità costituzionale qualora, come nella fattispecie oggetto di valutazione, non si intenda accedere ad una lettura costituzionalmente orientata di norme sospettate di incostituzionalità (Corte costituzionale sentenza n. 457/93; Corte costituzionale sentenza n. 186/76).

A tale considerazione deve poi aggiungersi che la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 151/2009 ha chiarito che «la giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale, in quella sede, il giudice fruisce» (sentenza n. 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e n. 25 del 2000).

### 4. Rilevanza.

In merito alla rilevanza, osserva il Tribunale che il ricorrente — nei cui confronti è stato adottato, dal Consiglio dell'Ordine, in esecuzione di una decisione emessa dalla Commissione Centrale, un provvedimento di cancellazione dall'albo degli odontoiatri — nelle more della decisione del ricorso, non può esercitare la professione medica in esame ed è esposto, altresì, al rischio di perdere il proprio avviamento (*cfr.* docc. 34 e 35 di parte ricorrente).



A tal proposito, occorre precisare che l'invocato provvedimento di sospensione non può essere assunto in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale che, ove accolga la questione di seguito indicata, dichiari l'illegittimità costituzionale di una disposizione che disciplina la composizione e il funzionamento dell'organo di giurisdizione speciale al quale è riservata la giurisdizione sul provvedimento per cui è causa (motivo che preclude a questo giudice, in assenza di una pronuncia del giudice delle leggi, di statuire sulla richiesta di sospensione, reiterata dal difensore del ricorrente anche all'udienza di discussione).

Per poter decidere sulla richiesta del ricorrente, anche in considerazione del fatto che le norme sul funzionamento della Commissione Centrale non prevedono la possibilità di formulare istanza di sospensione, è necessario applicare le disposizioni relative alla nomina della Commissione Centrale che ha adottato il provvedimento impugnato.

A tal proposito, inoltre, appare opportuno sottolineare che la decisione n. 53 del 6 ottobre 2014 (alla quale il provvedimento impugnato ha dato attuazione) è stata emessa dalla Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, con la presenza dei componenti designati dal Ministero della salute (doc. 25 e 31 di parte ricorrente).

In merito al numero di componenti nominati dal Ministro della salute (pari a 2) ed alle eventuali valutazioni relative alla c.d. prova di resistenza, si osserva come tale scrutinio sia, nel caso in esame, del tutto irrilevante, atteso che trattasi di profili relativi all'imparzialità ed all'indipendenza del giudice speciale adito dal Gattuso e non all'esame degli eventuali vizi della decisione assunta dalla Commissione (poi recepita nel provvedimento del Consiglio dell'Ordine ivi impugnato).

##### 5. Non manifesta infondatezza.

La designazione, ad avviso di questo giudice, di due componenti da parte del Ministero della salute non assicura la terzietà e l'indipendenza dei predetti componenti.

In primo luogo, non pare inutile ricordare che la Corte costituzionale ha da tempo precisato che il principio di indipendenza e terzietà del giudice è un «elemento essenziale alla stessa intrinseca natura della giurisdizione, che si identifica nella indipendenza istituzionale del giudice e nella sua posizione di terzo imparziale, qualunque siano le parti in giudizio» e che detto principio «riguarda anche i giudici delle giurisdizioni speciali» (Corte cost. n. 353/2002; *cfr.* anche Corte costituzionale n. 193/2014).

Come osservato dalla Suprema Corte nelle ordinanze di rimessione sopra richiamate: «la designazione governativa è un atto non adottato in esito ad una selezione resa oggettiva da criteri predeterminati o di efficacia predeterminata, ma discrezionale. Inoltre, i dirigenti ministeriali nominati componenti della Commissione centrale, anche durante lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, continuano a rimanere incardinati e ad espletare le funzioni istituzionali presso il Ministero della salute, parte del processo, e quindi rimangono soggetti a tutti i condizionamenti dovuti alla loro posizione di dipendenza dall'amministrazione stessa, che ne garantisce lo stato giuridico ed economico.

Vero è che, ai sensi dell'art. 18 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946, la Commissione centrale esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri componenti: questo vale tuttavia non nei confronti di tutti i componenti, ma soltanto «dei [...] membri professionisti e dei membri dei Comitati centrali delle Federazioni nazionali», per cui i dirigenti ministeriali componenti della Commissione continuano ad essere sottoposti al potere disciplinare dell'amministrazione di appartenenza. Infine, la terzietà dei membri della Commissione centrale designati dal Ministero della salute appare compromessa anche dalla disposizione del quinto comma del citato art. 17 che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Ministero stesso, posto che la sola prospettiva del reincarico esclude l'indipendenza di costoro dall'amministrazione designante (*cfr.* Corte cost., sentenza n. 25 del 1976)» (ordinanza n. 72, 15 gennaio 2015, rel. Giusti).

In particolare, questo giudice dubita della legittimità costituzionale della disposizione in esame, con riferimento ai seguenti profili:

In merito al contrasto con l'art. 108 Cost. secondo comma e 111 Cost., si osserva che il legislatore è tenuto ad assicurare le garanzie di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, rafforzate ora dal nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione, applicabile ad ogni giudice ed in qualsiasi processo. Nella specie considerata dalla norma oggetto della presente questione di legittimità costituzionale (commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie), due componenti sono designati dal Ministero della salute, con un atto discrezionale (non adottato in esito ad una selezione resa oggettiva da criteri predeterminati o di efficacia predeterminata), continuano a rimanere incardinati e ad espletare le funzioni istituzionali presso il Ministero della salute (che è parte del processo che si svolge dinanzi alla Commissione) e rimangono, pertanto, soggetti a tutti i condizionamenti dovuti alla



loro posizione di dipendenza dall'amministrazione stessa (sia da un punto di vista giuridico che economico). Tali condizionamenti o stati di soggezione possono discendere sia da vincoli gerarchici o comunque di sopravvivenza di rapporto (quanto meno di servizio) con la predetta amministrazione, sia dalla possibilità di riconferma o reincarico affidata alla semplice iniziativa di organi appartenenti alla amministrazione (prospettiva di reincarico che esclude l'indipendenza di tali membri dall'amministrazione designante, che potrebbe discrezionalmente scegliere di riconfermarli). Gli anzidetti profili comportano una violazione dei requisiti connaturali alle funzioni di giudice indipendente ed imparziale;

Con riferimento al contrasto con l'art. 117 comma I Cost., in relazione all'art. 6 della Cedu, si osserva che la norma censurata — non fornendo adeguate garanzie quanto ai meccanismi di selezione e alla presenza di regole di autonomia dei componenti della Commissione centrale designati dal Ministero della salute — non sembra superare il test di conformità con la Convenzione Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (resa esecutiva con la legge di autorizzazione alla ratifica 4 agosto 1955 n. 848). Il diritto ad un equo processo, quale deriva, in particolare, dall'art. 6, n. 1, della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituisce un diritto fondamentale che l'Unione europea tutela in quanto principio generale in forza dell'art. 6, n. 2, UE (sentenze 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a.*, Racc. pag. I-5305, punto 29, nonché 1° luglio 2008, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, *Chronopost e La Poste/UFEX e a.*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 44). Come la Corte di Giustizia ha avuto occasione di precisare, l'esistenza di garanzie in materia di composizione dell'organo giurisdizionale rappresenta la pietra angolare del diritto all'equo processo (v., in tal senso, Corte di Giustizia UE, sez. I, 19/02/2009, n. 308, punto 42). La norma censurata, disponendo che due dei membri della giurisdizione speciale vengano designati dal Ministero della salute, parte del processo — dal quale sono discrezionalmente nominati, presso il quale i membri in esame continuano ad essere incardinati e nei confronti dei quali sussistono evidenti condizionamenti (sopra indicati) — non assicura la terzietà e l'indipendenza dei predette componenti.

Per completezza, si osserva come non possano condividersi i dubbi di legittimità costituzionale spiegati dal ricorrente con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950 n. 221 atteso che, trattandosi di norme contenute in un regolamento di esecuzione, prive di forza di legge, sulle stesse non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, mancando uno specifico collegamento di queste con la norma legislativa (cfr. Corte costituzionale ordinanza n. 389/2004 e sentenza n. 162/2008).

*P.Q.M.*

*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 dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), per ritenuto contrasto con gli articoli 108, secondo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nei termini di cui in motivazione.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Milano, 22 dicembre 2015

*Il Giudice:* FLAMINI



## N. 66

*Ordinanza del 3 febbraio 2016 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana - sezioni riunite sul ricorso proposto da Benintende Renato Onofrio ed altri contro Comune di Augusta*

**Imposte e tasse - Imposta municipale unica (IMU) - Istituzione, anticipazione sperimentale dal 2012, disciplina della base imponibile e dell'aliquota.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 13, commi 11 e 17, e 48, comma 1-*bis*.

## CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

## PER LA REGIONE SICILIANA

ADUNANZA DELLE SEZIONI RIUNITE DEL 17 NOVEMBRE 2015

Numero affare 00091/2014.

Oggetto: ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, con istanza sospensiva, proposto da Renato Onofrio Benintende ed altri, contro il Comune di Augusta, avverso la deliberazione del Consiglio Comunale di Augusta del 30 ottobre 2012, n. 47, con cui è stato approvato il regolamento concernente le modalità di applicazione dell'Imposta municipale unica - IMU, di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011, e la fissazione dell'aliquota ordinaria per l'anno 2012;

La Sezione;

Vista la relazione n. 830/128.13.8 del 13/1/2014 con la quale la Presidenza della Regione siciliana — Ufficio legislativo e legale — ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sul ricorso straordinario in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Hadrian Simonetti;

Ha emesso la seguente ordinanza.

*Premesso e considerato*

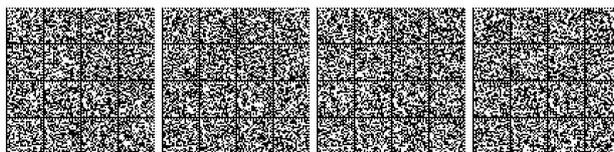
1. Gli odierni ricorrenti, proprietari di fabbricati rurali e terreni agricoli iscritti al catasto terreni e fabbricati di Augusta, come tali destinatari per l'anno 2012 dell'imposta municipale unica-IMU, hanno impugnato la deliberazione 30 ottobre 2012 n. 47 del Comune di Augusta con cui è stato approvato il regolamento concernente le modalità di applicazione di detta imposta.

1.1. A fondamento della domanda di annullamento della deliberazione hanno dedotto l'illegittimità del regolamento comunale che deriverebbe dall'illegittimità costituzionale, sotto vari profili, dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 che, come noto, ha anticipato l'applicazione dell'IMU, già istituita con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, apportando modifiche significative alla disciplina originaria.

1.2. Deducono in particolare che l'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 sarebbe incostituzionale sia perché in contrasto con l'art. 43 dello Statuto siciliano e con il principio di leale collaborazione, presupponendo l'applicazione dell'IMU in Sicilia la modifica dello Statuto attraverso l'intervento della Commissione paritetica e quindi seguendo un metodo pattizio, sia perché violerebbe la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di enti locali nonché l'autonomia finanziaria di questi ultimi, ai sensi dell'art. 119 Cost.

1.2.1. Sotto il primo profilo, quanto alla dedotta violazione dell'art. 43 dello Statuto, i ricorrenti richiamano il precedente della sentenza della Corte costituzionale 7 marzo 2012, n. 64, secondo cui il decreto legislativo n. 23/2011 si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale solamente nel rispetto dei rispettivi statuti, coerentemente con la clausola di salvaguardia in tal senso già contenuta nell'art. 27 della legge di delegazione n. 42/2009.

1.2.2. Sotto il secondo profilo, i ricorrenti sottolineano la rilevanza delle modifiche apportate dall'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 alla disciplina originaria dell'IMU, a cominciare dalla introdotta compartecipazione statale,



nella misura della metà del gettito calcolato sull'aliquota dello 0,76%, previsione che lederebbe al tempo stesso la potestà esclusiva della Regione Sicilia in materia di ordinamento e controllo degli enti locali e la stessa autonomia finanziaria degli enti locali.

1.2.3. Infine sempre l'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 violerebbe, a loro avviso, anche gli articoli 3 e 53, fondandosi su una redditività presunta e non attuale degli immobili, tanto più data la situazione del catasto in Italia, nonché gli artt. 42, 44 e 47, sull'assunto che in questo caso il prelievo tributario determinerebbe effetti sostanzialmente espropriativi, soprattutto nei riguardi della piccola proprietà, a detrimento del risparmio.

2. Con un primo parere interlocutorio dell'11 dicembre 2014 questo Consiglio ha disposto incumbenti istruttori per accertare se, alla luce delle modifiche normative che all'indomani della presentazione del ricorso avevano interessato in più punti il contestato art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 i ricorrenti avessero ancora interesse alla loro impugnazione.

2.1. Il ricordato parere interlocutorio si era reso necessario anche in ragione del giudizio di costituzionalità al tempo pendente dinanzi alla Corte, in forza del ricorso presentato dalla Regione Sicilia iscritto al n. 39 del 2012 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 aprile 2012, n. 4, giudizio in quel momento prossimo ad essere discusso e in seguito definito con la sentenza del 15 luglio 2015, n. 155, sulla quale si tornerà nel prosieguo.

2.2. Con un secondo parere interlocutorio del 15.5.2015 questo Consiglio, acquisiti tramite l'Ufficio legislativo della Presidenza della Regione i chiarimenti richiesti, ha preso atto del perdurante interesse dei ricorrenti all'annullamento del regolamento qui impugnato e, nell'imminenza della discussione del ricorso n. 39/2012 presentato dalla Regione Sicilia, ha sospeso l'espressione del proprio parere sino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

3. Dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 155/2015, nell'adunanza del 18 novembre 2015 questo Consiglio ha nuovamente esaminato il ricorso e, con esso, la richiesta di rimessione alla Corte delle questioni di legittimità costituzionale richiamate in premessa, valutando tali questioni rilevanti e non manifestamente infondate, nei limiti e per le ragioni che di seguito saranno chiariti.

4. Deve premettersi, in punto di rilevanza, che in questa sede è impugnato un atto regolamentare del Comune di Augusta, concernente le modalità generali di applicazione dell'IMU che, in buona parte mutate dalla fonte primaria, concernono il presupposto e la base imponibile della nuova imposta, il regime delle esenzioni e delle agevolazioni, le modalità della dichiarazione e dei versamenti, la disciplina dei rimborsi e delle compensazioni, il sistema della riscossione coattiva.

Poiché la controversia non ha ad oggetto i singoli atti applicativi, di accertamento e liquidazione, dell'imposta municipale, deve ritenersi che, sulla scorta di indirizzi giurisprudenziali del tutto consolidati (*cf.* Cons. St., sez. V, n. 2942/2012; tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, sez. II, n. 1567/2013; tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, sez. II, n. 492/2007), la cognizione sul regolamento quale atto generale e presupposto adottato nell'ambito della potestà regolamentare prevista dall'art. 52 del decreto legislativo n. 446/1997, spetti al giudice amministrativo secondo il generale criterio di riparto di giurisdizione di cui agli articoli 24, 103 e 113 Cost., così come ribadito peraltro anche dall'art. 7, comma 4, della legge n. 212/2000 sullo Statuto del contribuente.

Con la precisazione che la riaffermata giurisdizione del giudice amministrativo vale a radicare, nel caso di specie, anche la cognizione di questo Consiglio in sede consultiva, nell'esame di un ricorso straordinario proposto in alternativa al ricorso (più propriamente giurisdizionale) (v. art. 7, comma 8, c.p.a.); ambito, quello del ricorso straordinario, nel quale come noto, per effetto delle modifiche apportate all'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199/1971 dall'art. 69 della legge n. 69/2009, la sezione consultiva è ora legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, essendole riconosciuta natura di giudice *a quo* (v. già Corte cost., sent. n. 265/2013 e n. 73/2014).

5. Ciò posto, le questioni prospettate sono rilevanti anche ai fini della decisione nel merito della controversia, sul presupposto dell'immediata lesività dell'atto regolamentare qui impugnato (v., *ex multis*, tribunale amministrativo regionale Toscana, sez. I, n. 560/2014) ed essendo evidente che l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011, ove fosse dichiarata con effetti *ex tunc*, priverebbe della sua imprescindibile base normativa il regolamento comunale qui impugnato, di cui è chiesto l'annullamento, con l'ovvia conseguenza di impedire l'applicazione dell'IMU e, in definitiva, la sua riscossione a spese degli odierni ricorrenti.

Il che evidenzia la rilevanza, in concreto, delle questioni di legittimità costituzionale nel presente giudizio.

6. Quanto al requisito della non manifesta infondatezza, occorre esaminare in primo luogo la dedotta duplice violazione dell'art. 43 dello statuto della Regione Sicilia (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e del principio di leale collaborazione, da parte dell'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011.

6.1. Giova ricordare come al momento di istituire la «nuova» imposta municipale, con il decreto-legge n. 23/2011 in attuazione della delega di cui alla legge n. 42/2009, si fosse previsto espressamente, all'art. 14, con una norma di garan-



zia, che «al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale, il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009».

Di contro, invece, la clausola di salvaguardia inserita all'art. 48, comma 1-*bis*, del (di poco) successivo decreto-legge n. 201/2011 (con cui, attraverso l'art. 13, l'istituzione di tale imposta è stata anticipata con effetto pressoché immediato, a decorrere già dall'anno 2012, introducendo alcune significative modifiche che saranno ricordate più avanti) è sicuramente più debole in quanto, pur facendo richiamo alle «norme di attuazione statutaria» per definire le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del nuovo decreto nei confronti delle regioni a statuto speciali, esordisce stabilendo che restano ferme, anche per questi enti, «le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28».

Sicché questa seconda clausola, lungi dal condizionare l'immediata applicazione dell'IMU nei confronti delle regioni a statuto speciale alla previa raggiunta intesa con tali enti, sembra piuttosto «promettere» che in un futuro indeterminato, quando le condizioni lo permetteranno, il metodo consensualistico sarà ripristinato.

6.2. Ciò posto, se l'art. 43 dello Statuto siciliano attribuisce ad una commissione paritetica la determinazione delle norme di attuazione del medesimo statuto; l'art. 27 della legge n. 42/2009 declina il principio di leale collaborazione — che trova espressa menzione in Costituzione nell'art. 120 e che da tempo campeggia nella giurisprudenza costituzionale — sul terreno del coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale, individuando una pluralità di «luoghi» (da dove assicurare detto coordinamento (la commissione tecnica paritetica di cui all'art. 4 della stessa legge n. 42/2009, la conferenza permanente per i rapporti Stato regioni, il «tavolo di confronto» di cui è fatta menzione nell'ultimo comma dell'art. 27). Luoghi e modalità di coordinamento della finanza pubblica all'insegna di «una permanente interlocuzione», nel pieno rispetto degli sta-tu-ti speciali.

6.3. Tra il richiamo dell'art. 43 dello Statuto siciliano e quello dell'art. 27 della legge sul federalismo fiscale sembra potersi cogliere un punto di congiunzione, che è dato proprio dal principio di leale collaborazione inteso quale principio cardine di un modello di regionalismo cooperativo che la Corte costituzionale aveva elaborato ben prima della riforma del titolo V, ricavandolo dall'art. 5 (v., ad esempio, sent. n. 359/1985 e n. 19/1997) e che, nell'opinione di una parte della dottrina, si sarebbe potuto desumere, quanto al suo fondamento costituzionale, anche da alcune norme degli statuti speciali.

L'art. 43 dello statuto siciliano, quindi, come possibile fondamento del principio di leale collaborazione e, al tempo stesso, strumento attuativo di quel medesimo principio.

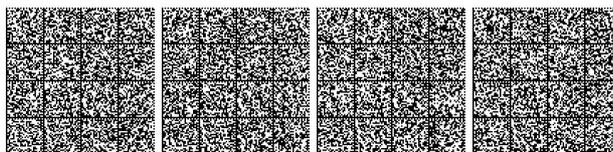
6.4. Sempre per quanto concerne la congiunzione tra il principio di leale collaborazione e il rispetto dello statuto, è importante richiamare il precedente della Corte costituzionale costituito dalla sentenza n. 64/2012.

Con tale sentenza, lo ricordano anche gli odierni ricorrenti nel loro atto introduttivo, la Corte, investita di una questione in parte simile avente ad oggetto sempre l'applicazione dell'imposta municipale nei confronti della regione Sicilia — lamentando quest'ultima che il decreto legislativo n. 23/2011, che introduceva la nuova imposta, sottraeva entrate tributarie spettanti alla regione a vantaggio dei comuni, così violando l'autonomia finanziaria regionale garantita dagli articoli 36 e 37 dello statuto e dalle correlate norme di attuazione — dichiarò la questione infondata sul presupposto che la nuova imposta non potesse applicarsi all'interno del territorio siciliano se prima, attraverso la nomina di un'apposita commissione paritetica e in coerenza con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 27 della legge n. 42/2009 recante la delega in materia di federalismo fiscale, non fosse stato modificato lo Statuto regionale.

6.5. Se nel precedente appena ricordato la critica della Regione si appuntava essenzialmente sulla compartecipazione dei comuni al gettito della nuova imposta municipale propria (inizialmente) istituita a decorrere dall'anno 2014; all'indomani dell'anticipazione dell'applicazione della medesima imposta disposta, a decorrere dall'anno 2012, proprio dall'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011, la Regione Sicilia con un nuovo ricorso (il ricordato n. 39 del 2012) è tornata a lamentare la violazione degli articoli 36 e 37, nonché (questa volta anche) dell'art. 43, dello Statuto, estendendo i propri rilievi alla compartecipazione dello Stato, che determinerebbe l'ulteriore depauperamento delle proprie finanze.

6.6. Nella sentenza n. 155/2015, con cui è stato definito il citato ricorso n. 39/2012 della Regione Sicilia, la Corte costituzionale, pur riconoscendo in diversi passaggi della sua articolata motivazione la violazione dello Statuto e del metodo pattizio dell'intesa disegnato dall'art. 27 della legge n. 42/2009 (v. sub 7 passim, spec. 7.2 dove si afferma che «non risulta rispettato da parte dello Stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, per effetto dell'adozione di norme, tendenzialmente dirette a sottrarre una parte delle competenze tributarie spettanti alle ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici»), ha concluso il proprio giudizio nel senso dell'inammissibilità delle questioni concernenti gli articoli 13 e 14 del decreto-legge n. 201/2011.

Ciò sul particolare rilievo che «la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate» (v. sub 7, secondo capoverso), e che «uno scrutinio meramente formale svolto in riferimento ai parametri statutari vigenti condurrebbe a risultati non



appropriati in relazione al bilanciamento tra i valori costituzionali potenzialmente antagonisti»; ma non senza rivolgere al legislatore un forte monito (v. sub 8, ultimo capoverso) affinché sia posto «immediato rimedio» alla violazione del principio di leale collaborazione e sia ripristinato il metodo dell'intesa tra Stato e Regione.

7. Questo Consiglio è consapevole dell'uso in notevole misura discrezionale, da parte della Corte, delle decisioni, processuali e di merito.

7.1. È del resto noto come le decisioni di inammissibilità non siano previste da alcuna specifica disposizione, derivando la loro esistenza da una prassi consolidata della Corte (a partire dalla sentenza n. 108/1957) che, nell'opinione di autorevole dottrina, troverebbe il suo fondamento nella «natura delle cose».

La formula «inammissibilità», che nel tempo ha finito per assorbire buona parte delle altre tipologie di decisioni processuali, si articola peraltro in due grandi sottogruppi. Vi sono, da un lato, inammissibilità pronunciate con riferimento a questioni irritalmente o non correttamente prospettate, cui è possibile porre rimedio emendando i difetti formali riscontrati (tipico è l'esempio dell'ordinanza del giudice *a quo* non sufficientemente motivata in punto di rilevanza o di non manifesta infondatezza); e, dall'altro, inammissibilità riferite invece a violazioni non rimediabili delle regole che disciplinano il processo costituzionale.

In questo secondo caso si è osservato come la pronuncia che dichiara l'inammissibilità possa per certi aspetti equivalere ad una pronuncia di rigetto ed, anzi, determinare un effetto persino più radicale, come quando, ad esempio, sia invocato il limite di cui all'art. 28 della legge n. 87/1953.

7.2. Nel caso della sentenza n. 155/2015 l'inammissibilità sembrerebbe motivata essenzialmente in ragione del fatto che diversi sono i modi astrattamente idonei ad eliminare la violazione riscontrata (del metodo pattizio, posto a salvaguardia dell'autonomia delle regioni speciali) e che la scelta fra di essi compete al legislatore.

Se così è, siamo vicini ad un'ipotesi di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata», cui si lega nel caso di specie, come già ricordato, un forte monito rivolto al legislatore. Il che non costituisce una novità e può preludere, ove il vizio non sia eliminato dal legislatore, perdurando nella sua inerzia, ad una decisione di diverso segno, nel senso del successivo accoglimento della questione, in ipotesi modulandone gli effetti nel tempo (il pensiero corre, *inter alia*, alle sentenze di «accoglimento datato» o alle sentenze «additive di meccanismo»).

7.3. Nella vicenda in esame non consta che lo Stato abbia avviato misure volte a dare seguito al monito racchiuso nella sentenza n. 155/2015 e, sebbene il tema della fiscalità locale e della tassazione sui beni immobili resti al centro della discussione politica e parlamentare, non risulta che sia stata avviata alcuna «interlocazione» con le regioni speciali per porre rimedio alla lesione inflitta al principio e al metodo di leale collaborazione sul terreno del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; né è agevolmente prevedibile che, in un contesto divenuto sempre meno favorevole al disegno del federalismo fiscale e alle istanze autonomistiche, ciò possa avvenire un tempo ragionevoli.

7.4. Si è quindi dell'avviso che l'incostituzionalità accertata (ma non dichiarata) dalla Corte nella ricordata sentenza n. 155/2015 — quanto al profilo del procedimento legislativo sinora seguito, in violazione del principio consensuale che regola la materia — sia destinata a consolidarsi con il passare del tempo e a divenire sempre più acuta e progressiva, fino a sfociare in una sorta di «incostituzionalità di sistema», se solo consideriamo come dall'applicazione dell'IMU siano trascorsi all'incirca quattro anni, senza che il metodo pattizio sia stato ripristinato.

In particolare, proprio il tempo trascorso rende sempre meno giustificabile, neppure in nome del bisogno impellente di fronteggiare le esigenze dell'equilibrio di bilancio, una deroga così vistosa al modello consensualistico.

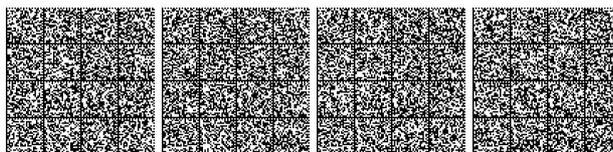
Per queste ragioni, la questione prospettata dai ricorrenti ed avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 — per violazione dell'art. 43 dello Statuto Siciliano e del principio costituzionale della leale collaborazione che regola i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria, che trova nell'art. 27 della legge n. 42/2009 il suo svolgimento — appare non manifestamente infondata e va quindi rimessa alla Corte.

7.5. Facendo salvo lo stesso parametro, la stessa questione deve peraltro essere estesa, quanto all'oggetto, anche al ricordato art. 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 201/2011, laddove consente l'immediata applicazione dell'IMU alle regioni ad autonomia speciale, senza prevedere un termine stringente e certo per l'approvazione di norme di attuazione statutaria e, quindi, per il ripristino del metodo pattizio.

8. Oltre e in aggiunta ai dubbi legati al procedimento legislativo sinora seguito, un'ulteriore questione si pone con riferimento al profilo più sostanziale relativo alla tutela dell'autonomia finanziaria della Regione Sicilia.

Il che rende necessario approfondire, sebbene in sintesi, il tipo di intervento realizzato dal legislatore statale, attraverso l'istituzione e poi la concreta applicazione dell'IMU.

8.1. Se in origine, con il decreto legislativo n. 23/2011, come già ricordato, l'istituzione dell'IMU era stata accompagnata dalla previsione di una serie di garanzie a tutela delle autonomie regionali speciali (v. articoli 8 e 14), in modo da assicurare la neutralità finanziaria dell'intervento; nell'anticiparne l'applicazione sin dal 2012, con il decreto-legge



n. 201/2011, si è riservato allo Stato la quota di imposta pari alla metà del gettito realizzato con l'applicazione dell'aliquota base (v. art. 13, comma 11, in seguito modificato e poi abrogato ma solo a decorrere dal 2013). A questa riserva esplicita in favore dello Stato — hanno osservato i commentatori più attenti — si deve aggiungere una seconda riserva, per così dire implicita, riscontrabile nel meccanismo previsto dall'art. 13, comma 17 e che si realizza attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni.

8.2 Il combinato disposto delle due riserve (che si sommano al gettito attribuito ai comuni), riferite ad un'imposta che ad onta del lessico impiegato conserva natura erariale, parrebbe contrastare con gli articoli 36 dello Statuto della Regione siciliana e 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria (il decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965) laddove sottrae alla Regione l'integrale gettito dell'IMU riscosso nell'ambito del suo territorio, senza che ricorrano congiuntamente le tre condizioni che sole possono giustificare, ai sensi del medesimo art. 2, l'eccezionale riserva allo Stato di entrate tributarie erariali riscosse sul suo territorio.

8.3. In particolare, delle condizioni contemplate nell'art. 2 sembrano difettare il carattere di novità dell'imposta, per quanto concerne la parte devoluta ai comuni, per i quali anche senza la riforma del 2011 una simile entrata non sarebbe mancata, sebbene attraverso lo Schema della vecchia ICI; come anche il vincolo di destinazione del maggior gettito in favore dello Stato, sul rilievo che la clausola contenuta nell'art. 48 del decreto-legge n. 201/2011, che fa riferimento ai vincoli europei di bilancio e all'eccezionalità della situazione economica internazionale, non sia sufficientemente specifica (v., sulla nozione di «entrata nuova» e per un precedente in cui una destinazione simile è stata reputata generica, rispettivamente, Corte cost., sentenza n. 145/2014 e n. 241/2012).

Per queste ragioni, questo Consiglio ritiene di sollevare, d'ufficio, anche una seconda questione avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011, per violazione anche dell'art. 36 dello Statuto della Regione Sicilia e dell'art. 2 delle norme di attuazione, reputandola non manifestamente infondata.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'emissione del parere va sospesa in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della duplice questione alla Corte costituzionale.

Ogni altra statuizione in rito e nel merito è riservata all'esito del procedimento davanti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Giustizia Amministrativa a sezioni riunite, non definitivamente pronunciando, sul ricorso straordinario in oggetto, visti gli articoli 134 Cost., 1 della l. cost. n. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87/1953 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199/1971:*

*1) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011, nella sua interezza e con particolare riferimento ai commi 11 e 17, nonché dell'art. 48, comma 1-bis, del medesimo decreto, in riferimento agli articoli 36 e 43 dello Statuto della Regione Sicilia, all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965 recante norme di attuazione in materia finanziaria, e al principio costituzionale di leale collaborazione, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;*

*2) dispone la sospensione del richiesto parere sul ricorso straordinario in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale.*

*Dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Il Presidente:* ZUCHELLI

*L'estensore:* SIMONETTI



n. 67

*Ordinanza dell'8 febbraio 2016 della Corte di assise d'appello di Reggio Calabria  
nel procedimento penale a carico di C. T.*

**Processo penale - Mezzi di ricerca della prova - Corrispondenza postale del detenuto.**

- Codice di procedura penale, art. 266; legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 18 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge 8 aprile 2004, n. 95), e 18-ter.

CORTE DI ASSISE D'APPELLO DI REGGIO CALABRIA

SECONDA SEZIONE

La Corte di Assise d'Appello di Reggio Calabria, Sezione Seconda, riunita in camera di consiglio e così composta:

Dott. Roberto Lucisano, Presidente;  
Dott. ssa Marialuisa Crucitti, Consigliere;  
sig. Rodolfo Di Paola, Giudice popolare;  
sig. Giovanni Lollo, Giudice popolare;  
sig. Maurizio Lamanna, Giudice popolare;  
sig. Antonino A D'Agostino, Giudice popolare;  
sig. Domenico Rechichi, Giudice popolare;  
sig. Melchiorre Mannino, Giudice popolare.

Con la presenza dei Giudici popolari supplenti:

sig. Maria Domenica Violi;  
sig. Domenico Laganà;  
sig. Rosa Idone.

Nel procedimento penale a carico di C.T. (nato a... il... ), a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 18 gennaio 2016, nella quale il Procuratore Generale ha sollevato questione di legittimità costituzionale;

Sentite le altre parti osserva.

Il presente procedimento si fonda su una serie di intercettazioni telefoniche, ambientali e, soprattutto, di missive spedite e ricevute in carcere dall'imputato C.T., dalle quali il giudice di primo grado inferiva l'esistenza di un progetto criminoso volto a consolidare e rafforzare il potere sul territorio di Siderno della famiglia C., con a capo lo stesso imputato detenuto, e la consumazione di una serie di specifici fatti delittuosi. La corrispondenza in questione non veniva acquisita agli atti a seguito di provvedimento di sequestro della stessa ex art. 254 codice di procedura penale ma per mezzo di un'attività di copiatura eseguita dalla polizia giudiziaria, previo provvedimento autorizzativo emesso dal giudice per le indagini preliminari competente. Le missive venivano, pertanto, recapitate ai destinatari senza alcuna comunicazione ai detenuti circa l'attività intrapresa dall'autorità giudiziaria.

Tale attività investigativa era in un primo tempo ritenuta legittima dalla Suprema Corte di cassazione che, con sentenza n. 3579 del 18 ottobre 2007 (dep. 2008, Costa, Rv. 238902), aveva affermato l'utilizzabilità in via analogica, per la intercettazione di corrispondenza, della procedura prevista dal codice di rito per le intercettazioni telefoniche e di comunicazioni ex art. 266 e ss. c.p.p.. Secondo la richiamata sentenza il provvedimento del giudice che autorizzava il controllo della corrispondenza con eventuale sequestro delle lettere rilevanti per le indagini era parificabile ad un provvedimento di intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche, costituendo un mezzo di prova non specificamente ed autonomamente disciplinato dalla legge processuale, utilizzabile sia perché non oggettivamente vietato, sia perché la prova era formata in modo da garantire i diritti della persona.

Successivamente all'emissione della sentenza di condanna del giudice di prime cure la sesta sezione penale della Cassazione, rilevata l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale in ordine alla questione relativa all'intercettabilità della corrispondenza, rimetteva gli atti alle Sezioni Unite a norma dell'art. 618 codice di procedura penale. Le Sezioni Unite, con sentenza del 19 aprile 2012 (depositata il 18 luglio 2012), dopo aver rilevato che «né prima né dopo le novità



introdotte mediante l'art. 18-ter ordinanza pen. dalla legge n. 95 del 2004, poteva e può essere disposta dall'a.g. l'aprensione in forma occulta del contenuto della corrispondenza dei detenuti», enunciava il seguente principio di diritto: «la disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, di cui agli articoli 266 e seguenti c.p.p., non è applicabile alla corrispondenza, dovendosi per la sottoposizione a controllo e la utilizzabilità probatoria del contenuto epistolare seguire le forme del sequestro di corrispondenza di cui agli articoli 254 e 353 codice di procedura penale e, trattandosi di corrispondenza di detenuti, anche le particolari formalità stabilite dall'art. 18-ter dell'ordinamento penitenziario».

Conseguentemente a tale pronuncia, doveva, dunque, ritenersi inutilizzabile nel processo, a norma dell'art. 191 c.p.p., tutta quella documentazione consistente nella corrispondenza illegittimamente intercettata, trattandosi di prova acquisita in violazione dei divieti stabiliti dalla legge.

Il primo giudice d'appello, peraltro, rilevava come l'inutilizzabilità delle missive non implicasse, di per sé, la perdita di tutto il materiale probatorio, potendosi per converso utilizzare le dichiarazioni degli imputati rispetto al contenuto di alcune lettere delle quali era stata data lettura dal pubblico ministero in sede di interrogatorio dibattimentale ed in contraddittorio tra le parti. La Corte d'Assise di Appello perveniva, dunque, anche sulla base di detti elementi, ad un giudizio di colpevolezza di C.T. e di C.G. per i delitti di tentata estorsione aggravata ed. associazione mafiosa ed il primo anche per i delitti di associazione finalizzata al narcotraffico, omicidio volontario aggravato e connessi reati in materia di armi.

La Suprema Corte di Cassazione, investita da ricorso della difesa, annullava con rinvio la sentenza limitatamente al delitto di omicidio volontario ed ai connessi reati in materia di armi. Con riferimento al profilo relativo all'utilizzazione probatoria della corrispondenza, oggetto di intercettazione, i giudici di legittimità, pur non intendendo disattendere le indicazioni delle Sezioni Unite, sottolineavano la «conseguenziale compromissione dell'acquisizione al procedimento e al processo di informazioni utili, nonché la evidente sperequazione con la disciplina prevista per le intercettazioni e comunicazioni non epistolari» che non tranquillizzava sul versante del rispetto di principi costituzionali di grande momento, tra cui l'art. 3 della Costituzione. Veniva comunque confermata la statuizione del giudice di merito rispetto all'utilizzabilità delle dichiarazioni espresse in sede di interrogatorio con cui l'imputato forniva una differente interpretazione del contenuto di una parte delle missive.

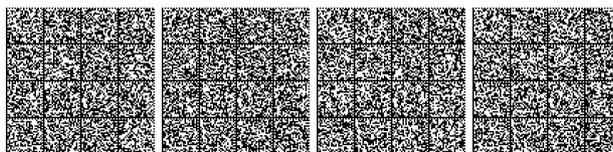
Durante l'udienza del 18 gennaio 2016 di questo giudizio di rinvio il Procuratore Generale chiedeva che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 18 (nella versione antecedente alla riforma *ex lege* n. 95 del 2004) e dell'attuale art. 18-ter dell'ordinamento penitenziario — come interpretati dalle Sezioni Unite n. 28997/2012, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione in considerazione dell'irragionevole disparità con la disciplina di cui agli articoli 266 e ss. codice di procedura penale nella parte in cui non consentono tali norme di procedere, per finalità investigativa, al controllo della corrispondenza epistolare del detenuto all'insaputa del destinatario del provvedimento.

Tanto premesso, ritiene questa Corte sussistenti nel caso di specie i requisiti di non manifesta infondatezza e di rilevanza richiesti perché sia sollevata questione di legittimità costituzionale.

Quanto al primo profilo si osserva che l'interpretazione degli articoli 266 e ss. codice di procedura penale fornita dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza — già richiamata — n. 28997/2012, ne esclude l'applicabilità anche alle ipotesi della corrispondenza. Questa si deve — allo stato — ritenere soltanto sottoponibile a sequestro secondo gli articoli 254 e 353 codice di procedura penale e, nell'ipotesi in cui si tratti di detenuti, osservando le particolari formalità stabilite dall'art. 18-ter dell'ordinamento penitenziario.

Com'è noto, la libertà e la segretezza della corrispondenza ricevono una spiccata tutela costituzionale: l'art. 15 della Carta Fondamentale, difatti, ne statuisce «l'inviolabilità», consentendone la limitazione soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge. È anche in virtù di una simile «doppia riserva», l'una giurisdizionale e l'altra di legge, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato la non estensibilità alla corrispondenza della disciplina sulle intercettazioni telefoniche e delle altre forme di telecomunicazione, a norma degli articoli 266 e seguenti del codice di rito. L'operazione, infatti, sarebbe di tipo analogico e pretorio, non consentita in una materia presidiata da una doppia riserva. Prova ne sarebbe anche la circostanza che il legislatore, per includervi l'intercettazione delle comunicazioni informatiche e telematiche, abbia dovuto prevederle espressamente con un apposito art. 266-bis, e che nel corso dei lavori parlamentari della XV legislatura si sia presentato un disegno di legge per includervi anche la corrispondenza, con l'introduzione di un art. 266-ter, senza che questo sfociasse poi in legge. L'unico strumento a disposizione dell'autorità giudiziaria sarebbe pertanto quello del sequestro di corrispondenza, di cui agli articoli 254 e 353 c.p.p., nel caso in cui vi sia fondato motivo di ritenere che le lettere, i pacchi o gli altri oggetti di corrispondenza, abbiano una relazione con il reato.

Appare dunque prima facie evidente come la risultante di questa — seppur condivisibile — interpretazione delle Sezioni Unite, conduca ad una evidente sperequazione.



L'art. 15 della Costituzione tutela tanto la libertà quanto la segretezza della corrispondenza, con la prima intendendosi il diritto di poter comunicare liberamente e senza interferenze con altri, e con la seconda, viceversa, riferendosi alla fondata pretesa che soggetti terzi non prendano illegittimamente conoscenza del contenuto della comunicazione. Lo strumento del sequestro di corrispondenza si riferisce soltanto al primo dei due aspetti esaminati, giacché idoneo a «interrompere» lo scambio epistolare nel caso di relazione con il reato, mentre non si ritiene, allo stato, consentito il ricorso ad uno strumento giurisdizionale limitativo del solo secondo aspetto, statico, della segretezza della corrispondenza, nel caso in cui vi sia interesse da parte dell'autorità investigativa a che il rapporto epistolare prosegua anche per prevenire e/o sanzionare la commissione di reati. Il ricorso ad un siffatto strumento viene viceversa consentito per le intercettazioni telefoniche e per le altre forme di telecomunicazione, con una disparità evidentemente violativa del principio di uguaglianza perché del tutto irragionevole. Né varrebbe a confutare questa affermazione il supposto rilievo secondo il quale la corrispondenza troverebbe, nel nostro ordinamento, una tutela rafforzata rispetto alle intercettazioni telefoniche in virtù dell'art. 15 della Costituzione, giacché lo stesso si riferisce non solo alla corrispondenza, ma «ad ogni altra forma di comunicazione», tra cui rientrano, è appena il caso di rimarcarlo, le comunicazioni telefoniche.

Tale disparità viene ulteriormente accentuata nel caso di corrispondenza tra detenuti: l'art. 18-ter ord. pen., infatti, prevede che, per esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto nei confronti dei singoli detenuti o internati possano essere disposti, con decreto motivato, per un periodo non superiore a sei mesi, successivamente prorogabile per periodi non superiori a tre mesi, provvedimenti consistenti nella limitazione alla corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa; nel visto di controllo della corrispondenza; nel controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza; senza lettura della medesima. Il visto di controllo deve dunque consistere nell'apposizione di un segno riconoscibile e idoneo attestante l'effettuato controllo da parte dell'autorità giudiziaria con conseguente comunicazione della visione del contenuto delle lettere ai soggetti che intrattengono la corrispondenza. In questo modo lo stato detentivo, del tutto irrilevante per i fini investigativi, si pone quale fattore ulteriormente limitativo delle indagini, valendo per ciò solo a determinare oneri comunicativi che di per sé sono incompatibili con la segretezza della funzione investigativa e che non sono richiesti per i soggetti non privati della libertà personale. Con l'aberrante conseguenza, tra le altre, che — in assenza del visto di controllo — il detenuto possa senza problemi continuare dal carcere ad eseguire o espandere un progetto criminoso, anche ordinando o concordando la consumazione di gravi delitti. A fronte di ciò, certamente legittima e incontestata è la facoltà di sottoporre ad intercettazione ambientale i colloqui tra detenuti e persone libere in visita, così come quella di effettuare anche riprese televisive onde cogliere lo scambio di segni occulti e «pizzini». Per queste modalità non sono richiesti oneri diversi da quelli generalmente prescritti dal codice di rito, e non si configurano certo quali strumenti meno invasivi rispetto alla violazione della privacy o della segretezza delle comunicazioni, essendo anzi le riprese video uno strumento assai più penetrante della lettura della corrispondenza.

Tali profili già in occasione della sentenza parziale di annullamento con rinvio nel presente procedimento avevano portato incidentalmente la Suprema Corte ad esprimersi nel senso di non ritenere infondata un'eventuale questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 della Costituzione, non solo per la irragionevole disparità di disciplina tra le intercettazioni telefoniche e quelle epistolari, ma anche in quanto l'art. 18-ter ordinanza pen. attribuirebbe una sorta di status privilegiato rispetto a quello dell'indagato non detenuto, «trattando in modo diseguale situazioni del tutto uguali, lo stato detentivo non potendo certo considerarsi, nella prospettiva dei fini investigativi (...) elemento che possa giustificare una diversa disciplina.». Non solo, ma preso atto della possibilità di eseguire intercettazioni ambientali o riprese video anche all'interno delle strutture carcerarie «sarebbe difficile riscontrare una ragione di una diversa disciplina di comunicazioni svolte con diverse modalità che non incidono, però, depotenziandole, sulle esigenze attinenti alle indagini né che si traducono in una più incidente compromissione dei diritti fondamentali del detenuta comunicante a viva voce, magari con segni criptici, con l'interlocutore.» (Cass. 15197/2014).

Pare, peraltro, a questa Corte che non sia manifestamente infondata anche la questione relativa al contrasto delle norme suddette con l'art. 112 della Costituzione. Il quadro normativo così delineato, infatti, risulta irragionevolmente compromissorio in relazione alle esigenze investigative e alla completezza delle stesse, tanto da rendere ineffettivo il principio dell'obbligatorietà dell'azione in relazione alle ipotesi considerate. Come chiarito dalla sentenza n. 121/2009 della Corte costituzionale, infatti «[...] il principio di obbligatorietà dell'azione penale, espresso dall'art. 112 Cost., non esclude che l'ordinamento possa subordinare l'esercizio dell'azione a specifiche condizioni [...]. Affinché l'art. 112 Cost. non sia compromesso, tuttavia, simili canoni debbono risultare intrinsecamente razionali e tali da non produrre disparità di trattamento fra situazioni analoghe: e ciò, alla luce dello stesso fondamento dell'affermazione costituzionale dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, come elemento che concorre a garantire — oltre all'indipendenza del pubblico ministero nello svolgimento della propria funzione — anche e soprattutto l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale.» ;



L'art. 112, dunque, si pone come naturale completamento dell'art. 3 della Costituzione in relazione alle vicende investigative e processuali; la distonia fra la disciplina riguardante le intercettazioni telefoniche e la corrispondenza, in particolare (ma non soltanto) qualora si tratti di soggetti detenuti, non rispetta quel medesimo canone di intrinseca razionalità richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, giacché non è giustificata né dalla natura dello strumento utilizzato né, tantomeno, dal bene protetto — che afferisce in ogni caso alla segretezza delle comunicazioni private per come tutelate dall'art. 15 della Costituzione.

Si è dunque in presenza di una irragionevole menomazione dell'attività investigativa costituzionalmente attribuita agli uffici di Procura, impossibilitati, allo stato, ad impostare le indagini in modo tale da non compromettere il corso della spedizione della corrispondenza, così come avviene per le intercettazioni telefoniche e delle altre forme di telecomunicazione, di modo da monitorare, sempre secondo canoni di legalità assicurati dall'art. 266 c.p.p., il carteggio tra soggetti all'insaputa degli stessi. Il sequestro di corrispondenza, come già precisato, è del tutto inidoneo a soddisfare le esigenze investigative sotto questo aspetto; impedendo la stessa ricezione delle missive e paralizzando irreversibilmente la comunicazione. L'attività investigativa viene addirittura vanificata nel caso di controllo di corrispondenza del detenuto, in quanto la previa apposizione del visto di controllo, riconoscibile, lo rende immediatamente edotto del controllo in atto, privandolo del tutto di efficacia, ben potendo il detenuto optare per una differente forma di comunicazione o per un linguaggio criptato tale da risultare sostanzialmente indecifrabile. È appena il caso di ricordare, peraltro, che la completa individuazione degli elementi e delle fonti di prova si appalesa come precipitato naturale dell'art. 112 Cost. anche in ottica difensiva, stante l'onere per la parte pubblica di ricercare fatti e circostanze a favore della persona indagata, come da art. 358 del codice di rito: si pensi alle espressioni «dubbie» se non calate nel contesto di riferimento, o alle millanterie. Elementi, questi, da poter essere apprezzati solo in caso di intercettazione di comunicazioni diverse dal mero sequestro del plico.

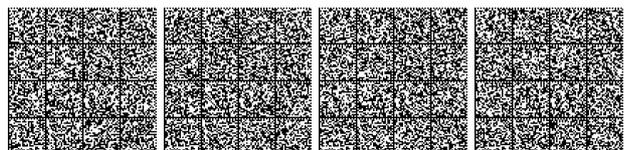
Detto ciò, il giudizio sulla rilevanza deve necessariamente prendere le mosse dalla circostanza che le missive copiate e non sottoposte a sequestro né alle formalità prescritte dagli art. 18 e 18-ter dell'ordinamento penitenziario, non possono essere, in virtù della ricordata interpretazione delle Sezioni Unite della Cassazione, utilizzate nella loro completezza nel presente procedimento. Vero è, come ricordato poc'anzi, che nel primo giudizio d'appello la Corte d'Assise aveva ritenuto utilizzabili le dichiarazioni espresse dagli imputati in relazione al contenuto delle missive, di cui gli stessi implicitamente ammettevano l'esistenza e prospettavano una loro interpretazione, e che tale operazione — richiamando una giurisprudenza sul punto consolidata — veniva avallata dalla Corte di cassazione in sede di sentenza di annullamento. Tuttavia, se con riferimento ad altre ipotesi di reato (quelle di natura associativa e quella concernente il disegno estorsivo) il quadro probatorio che se ne ricavava appariva sufficientemente delineato ai fini di una compiuta valutazione circa la ravvisabilità di tali ipotesi di reato (con conseguenti pronunce sia di condanna che di assoluzione relativamente ai diversi fatti ascritti agli imputati), occorre prendere atto della lacunosità del materiale di prova processualmente utilizzabile relativamente alla fattispecie omicidiaria ed ai connessi reati in materia di armi contestati al Costa e per i quali la Suprema Corte ha disposto nuova pronuncia di questa Corte territoriale.

Al riguardo non può, infatti, non rilevarsi che la limitazione del quadro probatorio alle sole parti di missive sottoposte a suo tempo all'esame degli imputati ed oggetto delle loro dichiarazioni pregiudichi ad ogni evidenza una interpretazione che ne possa valorizzare il senso più ampio derivante dalla lettura degli interi documenti e dal raffronto tra gli stessi, così cogliendone compiutamente sfumature, senso logico, sviluppo dinamico, riferimenti espliciti e/o impliciti.

Si tratta di limitazione che, si badi, può andare a detrimento di entrambe le parti del procedimento, al cospetto di un insieme probatorio che si presenta allo stato — per le limitazioni derivanti dalla normativa vigente — sconnesso e frammentario, laddove una lettura completa della corrispondenza intercorsa tra le parti consentirebbe di pervenire ad una valutazione che tenga conto dell'intera documentazione in oggetto, evitando parzialità ed incongruenze che andrebbero certamente a detrimento della corretta ricerca della verità processuale.

Per di più, non può al riguardo omettersi di considerare che la stessa Suprema Corte nella sentenza di annullamento con rinvio ha fatto esplicito riferimento al fatto che sia stato possibile per il detenuto, tramite la corrispondenza postale, protrarre un condotta continuata criminosa, attraverso collegamenti mafiosi con l'esterno, il potenziamento della cosca operante a suo nome nel territorio di Siderno, la trasmissione continua di input per la perpetrazione ed organizzazione di omicidi.

Appare, dunque, indispensabile che — attraverso l'esame diretto e completo della corrispondenza intrattenuta dal detenuto con l'esterno — si possa verificare se dal contenuto della stessa siano o meno ricavabili elementi idonei a sostenere l'unica contestazione concernente la fattispecie di omicidio volontario avanzata nell'ambito del presente procedimento.



Da ciò deriva la sicura rilevanza che la questione di legittimità costituzionale riveste nel caso di specie, potendo essa consentire — se accolta — il completo recupero del materiale di prova sul quale fondare il giudizio della Corte.

Ritenuta pertanto la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, e nei termini sin qui specificati, della norma di cui all'art. 266 codice di procedura penale e di quelle dell'ordinamento penitenziario regolatrici della materia cui la Corte deve dare applicazione nel presente giudizio, se ne impone la rimessione alla Corte costituzionale per la decisione, con conseguente sospensione del giudizio in corso.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 1 legge cost. n. 1/48 e 23 della legge n. 87/53, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 112 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 266 c.p.p., nella parte in cui non consente l'intercettazione di corrispondenza postale che non interrompa il corso della spedizione, e degli articoli 18 (nella versione antecedente alla riforma ex lege n. 95 del 2004) e 18-ter della legge n. 354/1975, nella parte in cui non facciano «salve le ipotesi previste dall'art. 266 c.p.p.» per come modificato dalla Corte costituzionale.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.*

Reggio Calabria, 8 febbraio 2016

*Il Presidente:* LUCISANO

16C0100

n. 68

*Ordinanza del 10 febbraio 2016 della Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Graziano Giuseppe contro Gallo Gianluca*

**Elezioni regionali - Candidato in condizioni di ineleggibilità - Aspettativa per motivi elettorali - Decorrenza dall'accettazione dell'amministrazione della relativa domanda, anziché dalla data di presentazione della domanda, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni.**

- Legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), art. 2, comma quinto.

#### CORTE D'APPELLO DI CATANZARO

La Corte di appello di Catanzaro, I Sezione Civile, riunita in Camera di Consiglio, nelle persone di:

- 1) dott. Bruno Arcuri - Presidente;
- 2) dott.ssa Teresa Chiodo - Consigliere;
- 3) dott.ssa Angelina Silvestri - Consigliere relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 795/2015 R.G., vertente tra Graziano Giuseppe, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Gualtieri, Francesco Furriolo e Federico Tedeschini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Catanzaro via Vittorio Veneto n. 48, appellante e Gallo Gianluca, rappresentato e difeso dagli avvocati Oreste Morcavallo e Achille Morcavallo ed elettivamente domiciliato presso il loro studio, in Cosenza corso Luigi Fera n. 23, appellato.

Con l'intervento del P.M.



La Corte, letti gli atti e udito il consigliere relatore, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5 della legge 23 aprile 1981, n. 154, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, sollevata dalla difesa dell'appellante (ritenendosi l'indicazione del comma 4 dell'art. 2 citato — contenuta nelle conclusioni dell'atto di appello — frutto di un mero errore materiale di scritturazione, avuto riguardo al tenore complessivo dell'atto e alla formulazione della specifica eccezione di incostituzionalità).

#### *Rilevato in fatto*

Con ricorso ex art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, depositato il 5 febbraio 2015 Gallo Gianluca chiedeva che venisse accertata l'ineleggibilità di Graziano Giuseppe, proclamato eletto in occasione delle elezioni regionali della regione Calabria del 23 novembre 2014 e, per l'effetto, essere a questi surrogato essendo egli il primo dei candidati non eletti per la circoscrizione nord della medesima lista della «Casa delle libertà». Il ricorrente deduceva che l'elezione di Graziano Giuseppe era stata proclamata con verbale del 10 dicembre 2014 e che la prima seduta del consiglio regionale del 7 gennaio 2015 avrebbe dovuto essere qualificata come convalida implicita della sua elezione; che Graziano Giuseppe si trovava in una condizione di ineleggibilità al momento della accettazione e presentazione della candidatura perché non ancora collocato in aspettativa, in tale data, dalla sua funzione di primo dirigente, vice comandante regionale e capo dell'Ufficio ispettivo centro nord della Calabria del Corpo forestale dello Stato; che, infatti, Graziano Giuseppe aveva accettato e presentato la sua candidatura in data 24 ottobre 2014 mentre aveva richiesto solo il 27 ottobre 2014 di essere collocato in aspettativa speciale per motivi elettorali dalle funzioni ricoperte nell'ambito del Corpo forestale dello Stato con domanda datata e trasmessa al Comando regionale dell'amministrazione il 25 ottobre 2014, protocollata il 27 ottobre 2014; che Graziano Giuseppe era stato collocato in aspettativa speciale per motivi elettorali con successivo decreto del 10 novembre 2014 e con assegni decorrenti dal 24 ottobre 2014; che tale provvedimento era illegittimo perché attributivo di effetti retroattivi alla richiesta di aspettativa speciale a fare data dal 24 ottobre 2014; che l'art. 2, commi 2 e 5 della legge n. 154 del 23 aprile 1981 sancisce l'ineleggibilità a consigliere regionale per i funzionari di pubblica sicurezza e, quindi, anche dei dirigenti del Corpo forestale dello Stato e l'inoperatività di tale causa di ineleggibilità ove vi sia stata la cessazione delle funzioni per collocamento in aspettativa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature; tale data, nel caso di specie, coincideva con i giorni del 24 ottobre 2014 e 25 ottobre 2014, ossia, rispettivamente, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 108/1968, tresimesimo e ventinovesimo giorno precedenti la data delle elezioni (23 novembre 2014); ai sensi dell'art. 2, comma 5 della legge n. 154/1981, la domanda di aspettativa avrebbe comunque avuto effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione della relativa richiesta da parte dell'interessato.

Con memoria depositata il 19 marzo 2015 si costituiva in giudizio Graziano Giuseppe eccependo l'inammissibilità del ricorso perché presentato oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla data della proclamazione dell'eletto risultante dal relativo verbale della commissione elettorale del 10 dicembre 2014. Deduceva, poi, l'insussistenza dello stato di ineleggibilità avendo egli presentato via fax e via posta elettronica la richiesta di collocazione in aspettativa speciale per motivi elettorali in data 25 ottobre 2014, non rilevando a tale fine la data del relativo protocollo del 27 ottobre 2014 ed essendo, in ogni caso, alla data del 25 ottobre 2014 in congedo ordinario con conseguente effettiva astensione dall'attività lavorativa dal 20 ottobre 2014. Evidenziava l'automaticità ed il carattere vincolato del provvedimento amministrativo di collocazione in aspettativa speciale per motivi elettorali e la conseguente legittimità del carattere retroattivo del provvedimento del Comandante regionale del Corpo forestale dello Stato della regione Calabria del 28 ottobre 2014, prot. n. 19050, come integrato dal provvedimento dello stesso Comandante regionale in pari data, con il quale il resistente era stato dispensato dal servizio a decorrere dalla data di presentazione della domanda di aspettativa e del provvedimento di collocazione formale in aspettativa di Giuseppe Graziano con decreto del 10 novembre 2014 del Comandante regionale del Corpo forestale dello Stato con decorrenza dal 24 ottobre 2014; tale legittimità discenderebbe dal combinato disposto degli art. 2, comma 2 della legge n. 154/1981, 3 del decreto legislativo n. 165/2001, 81 della legge n. 121 del 1° aprile 1981, nonché dalla diramazione generale prot. n. 2079 del 16 novembre 2009 dell'Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato che pongono in capo all'interessato solo l'obbligo di informare l'ufficio di riferimento della accettazione della candidatura anche in mancanza della documentazione, dovendo il capo dell'ufficio dispensare il proprio dipendente dall'esercizio di qualsiasi attività con propria comunicazione in attesa del collocamento formale in aspettativa. L'aspettativa avrebbe effetto fin dalla comunicazione della accettazione della candidatura e della richiesta di collocazione in aspettativa da parte del dipendente alla amministrazione di appartenenza.

Con decreto del 15 aprile/12 maggio 2015, il Tribunale di Catanzaro accoglieva il ricorso e per l'effetto accertava la sussistenza della condizione di ineleggibilità di cui alla legge n. 154 del 23 aprile 1981, art. 2, comma 1, n. 2 in capo



a Giuseppe Graziano al momento della presentazione della candidatura; dichiarava la decadenza di Giuseppe Graziano alla carica di consigliere regionale; condannava il resistente alle spese di lite; sostituiva al candidato illegittimamente eletto il candidato Gianluca Gallo avente diritto alla proclamazione quale eletto alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della regione Calabria del 23 novembre 2014 nella lista «Casa delle libertà» per la circoscrizione nord.

Avverso tale provvedimento proponeva appello Graziano Giuseppe con atto ritualmente notificato, deducendo in primo luogo l'inammissibilità del ricorso per tardività. Affermava, peraltro, che il giudice di primo grado aveva interpretato in modo forzato le disposizioni normative che regolano la materia. In particolare, dopo avere sostenuto, correttamente, che la presentazione della domanda di collocamento in aspettativa era stata tempestivamente presentata dal ricorrente, era giunto all'errata conclusione che incombe sull'interessato, qualora presenti la richiesta l'ultimo giorno utile, il rischio che l'amministrazione non provveda nei termini. Né poteva condividersi l'argomentazione del Tribunale nel punto in cui limitava gli effetti dell'art. 81 della legge n. 121 del 1° aprile 1981 alla sola decorrenza del diritto agli assegni connessi all'aspettativa.

L'appellante concludeva chiedendo la riforma del provvedimento impugnato. In via subordinata, sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, legge n. 154/1981 in relazione all'art. 51 della Costituzione.

Chiedeva, altresì, la rimessione alla Corte di Lussemburgo ai sensi dell'art. 267 del TFUE, ravvisando nella normativa in questione una violazione degli articoli 39 e 40 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

Si costituiva Gallo Gianluca per resistere al gravame e per chiederne il rigetto, stante la correttezza delle valutazioni del giudice di primo grado. Chiedeva, pertanto, la conferma dell'ordinanza impugnata e in via subordinata la *quaestio de validitate legis* proposta dall'appellante con riferimento all'art. 2, comma 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154, in quanto infondata ed inconferente rispetto all'oggetto del giudizio.

#### Osserva

La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante appare rilevante e non manifestamente infondata.

Va premesso, innanzitutto, come non appaia condivisibile la prospettazione della difesa di Graziano Giuseppe secondo cui l'art. 81, legge n. 121 del 1° aprile 1981 - Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, nel prevedere il collocamento in aspettativa per motivi elettorali dal momento dell'accettazione della candidatura, renderebbe manifesto il meccanismo di automaticità nel collocamento in aspettativa ed implicherebbe, nel caso in esame, che la causa di ineleggibilità derivante dalla qualità, rivestita da Graziano Giuseppe, di primo dirigente, vice comandante regionale e capo dell'Ufficio ispettivo centro nord della Calabria del Corpo forestale dello Stato sarebbe stata tempestivamente rimossa per effetto dell'accettazione della candidatura in data 24 ottobre 2014 comunicata al Corpo di appartenenza il 25 ottobre 2014.

A ben vedere, l'art. 81, legge n. 121/1981 statuisce al primo comma che «gli appartenenti alle Forze di polizia, candidati ad elezioni politiche o amministrative, sono posti in aspettativa speciale con assegni dal momento dell'accettazione della candidatura per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politica e di propaganda, al di fuori dei rispettivi uffici ed in ambito civile».

La norma è inserita nel capo VII contenente «Norme di comportamento politico - rappresentanze e diritti sindacali».

È di tutta evidenza che l'art. 81, legge n. 121/1981 riconosce il diritto potestativo all'aspettativa per motivi elettorali e, nel disciplinarlo, stabilisce che non sia necessario alcun vaglio da parte del Corpo di appartenenza. Nel momento in cui il soggetto accetta la candidatura acquisisce il diritto ad essere collocato in aspettativa.

Ma tale disposizione normativa, correlata al profilo statico dell'aspettativa, così come le disposizioni che, in generale, regolano gli istituti delle dimissioni e dell'aspettativa, va letta necessariamente in relazione all'art. 2 della legge n. 154/1981 che attiene, invece, al profilo dinamico-procedimentale.

Pertanto, una volta affermato e disciplinato il diritto potestativo all'aspettativa, sotto il profilo procedimentale va applicato l'art. 2 della legge n. 154/1981 che detta regole precise in ordine alla data di riferimento cui collegare l'accertamento della causa di ineleggibilità e alle modalità di rimozione della stessa.

Con riferimento alla data di riferimento per l'accertamento della esistenza della causa di ineleggibilità, questa coincide con quella del giorno fissato per la presentazione delle candidature.

Per rimuovere la causa di ineleggibilità l'interessato deve cessare dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (comma 2, art. 2). Per cessazione delle funzioni si intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente l'ufficio ricoperto (comma 6, art. 2). In particolare la cessazione delle funzioni può avvenire per dimis-



sioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa (comma 2, art. 2). In tali casi la pubblica amministrazione è tenuta a prendere i provvedimenti di propria competenza entro cinque giorni dalla richiesta dell'interessato e, ove l'amministrazione non provveda, la domanda ha effetto dal quinto giorno dalla presentazione della domanda (comma 5, art. 2).

Ritiene il Collegio che il sistema delineato dall'art. 2, legge n. 154/1981 assuma carattere di specialità e la norma mantiene intatto il suo ambito applicativo anche in presenza dell'art. 81 citato.

La disciplina dell'aspettativa per motivi elettorali contenuta nella legge n. 121/1981, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dell'appellante, non può derogare alle norme speciali dettate in tema di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale — alle quali si conforma altresì la disciplina della ineleggibilità alle cariche degli enti locali minori contenuta nell'art. 60 del vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sicché, prevarrebbe, comunque, la disposizione di cui all'art. 2, comma quinto, legge n. 154/1981 che, nel disciplinare gli effetti della domanda di aspettativa ai fini della rimozione della causa di ineleggibilità, richiede l'adozione di un provvedimento della Amministrazione da adottarsi entro cinque giorni, acquisendo efficacia la domanda di aspettativa, in mancanza di provvedimento formale, dal quinto giorno della presentazione.

Consegue, dunque, in applicazione del quinto comma dell'art. 2 della legge n. 154/1981, che l'aspettativa per motivi elettorali di Graziano Giuseppe, essendo mancato un tempestivo formale provvedimento di presa d'atto del Comando Corpo forestale dello Stato competente al riguardo, ha avuto effetto solo dal quinto giorno successivo al 25 ottobre 2015, ossia il 30 ottobre 2015 e, quindi, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle liste dei candidati, con conseguente invalidità della sua elezione alla carica di consigliere regionale.

Qualora, invece, la disciplina in esame fosse viziata di legittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che l'aspettativa per motivi elettorali acquisti efficacia sin dal momento della presentazione della domanda, l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale renderebbe valida l'elezione di Graziano Giuseppe, dal momento che la sua domanda di aspettativa per motivi elettorali risulta pervenuta al Corpo di appartenenza in data 25 ottobre 2015 ed avrebbe quindi determinato tempestivamente la rimozione della causa di ineleggibilità.

Alla luce di quanto esposto è evidente la rilevanza della questione.

Ciò posto, la difesa dell'appellante ritiene non manifestamente infondata la questione perché la disciplina applicabile al caso concreto si porrebbe in contrasto con l'art. 51 della Costituzione, rappresentando una grave compromissione dei diritti per l'esercizio dell'elettorato passivo.

La Corte condivide tale prospettazione. È infatti ipotizzabile una obiettiva compromissione del diritto di elettorato passivo per il fatto che la rimozione della causa di ineleggibilità deve necessariamente avvenire con congruo anticipo rispetto alla presentazione delle liste dei candidati. Per avere la certezza che la causa di ineleggibilità venga rimossa in tempo utile il soggetto interessato dovrebbe anticipare la sua domanda quanto meno al sesto giorno che precede la presentazione delle liste. Ciò potrebbe effettivamente — tenuto conto della necessità di assicurare l'effettiva cessazione delle funzioni — esporre l'interessato all'evenienza di porsi in una situazione di quiescenza ancor prima di avere la certezza della presentazione della sua candidatura, laddove l'art. 51 della Costituzione garantisce l'accesso a tutti i cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, senza limitazioni di alcun tipo.

D'altra parte, il diritto fondamentale all'elettorato passivo — in presenza del riconoscimento di un diritto potestativo al collocamento in aspettativa, proprio per motivi elettorali, con efficacia immediata sin dal momento dell'accettazione della candidatura — verrebbe fortemente sacrificato nel caso di inerzia dell'amministrazione.

A ben vedere l'accettazione della candidatura potrebbe avvenire anche negli ultimi cinque giorni utili e, in tal caso, la scelta del soggetto interessato — che tempestivamente si avvale dell'aspettativa per motivi elettorali, al fine di rimuovere la causa di ineleggibilità — potrebbe risultare vanificata dalla circostanza che l'amministrazione, per ragioni varie o in assenza di alcuna concreta motivazione, non provveda nell'immediatezza.

È evidente, in tal caso, come assolutamente discriminatoria risulti l'attribuzione al mero arbitrio dell'amministrazione della scelta dei tempi di adozione del provvedimento di accettazione della domanda di aspettativa per motivi elettorali, provvedimento che di fatto si sostanzia in una mera presa d'atto, con esclusione di qualunque discrezionalità in capo all'amministrazione stessa.

Questa Corte non ignora che con sentenza n. 309/1991 la Corte costituzionale, come evidenziato dalla difesa di Gallo Gianluca, ha già esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 154/1981, ma la citata pronuncia non appare conferente rispetto al caso in esame, in quanto emessa con riferimento all'ipotesi diversa della domanda di dimissioni. L'istituto delle dimissioni non è direttamente preordinato alla rimozione della causa di



ineleggibilità, sebbene di fatto consenta indirettamente di pervenire al medesimo risultato. Diversamente, l'aspettativa per motivi elettorali è l'istituto specifico funzionalmente ed esclusivamente finalizzato alla rimozione della causa di ineleggibilità, a garanzia del diritto di elettorato passivo anche di coloro che versano in situazione di ineleggibilità.

In conclusione appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5 della legge 23 aprile 1981, n. 154 — in riferimento all'art. 51 della Costituzione — nella parte in cui non prevede, in caso di domanda di aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, che gli effetti del provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, del silenzio assenso decorrano dalla data di presentazione della domanda.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

*La Corte di appello di Catanzaro, prima sezione civile, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma quinto della legge 23 aprile 1954 in riferimento all'art. 51 della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.*

Così è deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 22 gennaio 2016.

*Il Presidente: ARCURI*

16C00101

N. 69

*Ordinanza del 17 febbraio 2016 del Tribunale di Messina nel procedimento civile promosso da Palumbo Vincenzo ed altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'interno*

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Lista dei candidati - Attribuzione dei seggi - Soglia di sbarramento.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, lett. a), d) ed e); d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 83, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, e 84, comma secondo, come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Premio di maggioranza.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 1, lett. f); d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma secondo, e 83, commi primo, secondo, terzo, quarto e quinto, come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Proclamazione degli eletti - Blocco misto delle liste e delle candidature - Impossibilità per gli elettori di scelta diretta dei deputati.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 1, lett. g); d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 18-bis, comma terzo, primo periodo, 19, comma primo, primo periodo, e 84, comma primo, come modificati dall'art. 2, commi 10, lett. c), 11 e 26, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).



**Elezioni - Elezioni del Senato della Repubblica - Soglia di sbarramento in misura più elevata di quella prevista per la Camera dei deputati.**

- Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 16, comma 1, lett. *b*), come novellato dall'art. 4, comma 7, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

**Elezioni - Elezioni della Camera dei deputati - Applicazione delle disposizioni concernenti l'elezione della Camera dei Deputati dal 1° luglio 2016.**

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 2, comma 35.

## TRIBUNALE DI MESSINA

## COLLEGIO PER LE CAUSE IN MATERIA DI DIRITTI ELETTORALI

Il Tribunale di Messina, Collegio per le cause in materia di diritti elettorali, composto dai magistrati:

- 1) dott. Giuseppe Minutoli, Presidente rel.;
- 2) dott. Antonino Orifici, Giudice;
- 3) dott. Giuseppe Bonfiglio, Giudice;

Esaminati gli atti della causa n. 6316/2015 R.G., sul ricorso ex art. 702-*bis* c.p.c., avente ad oggetto “diritti di elettorato attivo e passivo”, proposto da Palumbo Vincenzo, Magaugga Tommaso, Ugdulena Francesca, Magaugga Giuseppe, Cotroleo Girolamo, D’Uva Francesco, Gembillo Giuseppe Rocco, Magaugga Paolo Maria, Rao Giuseppe, Villarosa Alessio, Zafarana Valentina, rappresentati e difesi, per procura in calce al ricorso dagli avv. Vincenzo Palumbo, Tommaso Magaugga, Francesca Ugdulena, Giuseppe Magaugga, ricorrenti;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell’Interno, rappresentati e difesi *ex lege* dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Messina, resistenti;

In esito all’udienza del 12 febbraio 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza:

*1. Il thema decidendum.*

Con ricorso proposto nelle forme dell’art. 702-*bis* c.p.c., depositato in data 24 novembre 2015, i ricorrenti, premesso di essere cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, hanno chiesto a questo Tribunale di:

*a)* riconoscere e dichiarare il loro diritto soggettivo di elettorato, per partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica della Nazione, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dagli artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117, 138 Cost. e dagli artt. 13 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo), 3 Protocollo Cedu, entrambi ratificati in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848;

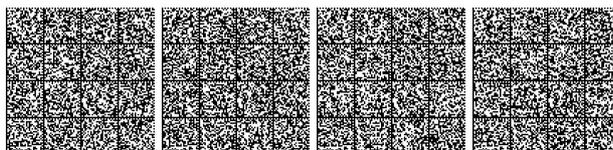
*b)* di riconoscere e dichiarare che l’applicazione della legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52 (“disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”), con riguardo alle norme via via citate nel ricorso (oltre che degli artt. 16 e 17 della legge n. 533/1993 in tema di elezioni del Senato), risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra indicati, ponendosi in contrasto con le superiori disposizioni costituzionali;

*c)* conseguentemente, in via incidentale, ai sensi dell’art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza, e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dedotte, disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Si è costituita l’Avvocatura distrettuale dello Stato di Messina per la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell’interno, contestando in toto le domande avversarie.

*2. Sulla riserva di collegialità.*

Ritiene il Collegio che la questione prospettata in giudizio (attinente in sostanza ai diritti politici connessi a quel particolare *status* della persona che inerisce alla qualità di cittadino-elettore) rientri tra le ipotesi per le quali è prescritta la composizione collegiale del tribunale, ai sensi dell’art. 50-*bis* c.p.c.: infatti, si tratta di causa nella quale “è obbligatorio l’intervento del pubblico ministero” (co. 1, n. 1), a norma dell’art. 70, comma 1, n. 1 c.p.c., secondo cui “Il pubblico ministero deve intervenire, a pena di nullità rilevabile d’ufficio: (...) 3) nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone; (...) 5) negli altri casi previsti dalla legge”.



Del resto, lo stesso art. 70 prevede come necessario l'intervento del pubblico ministero anche "(...) 5) negli altri casi previsti dalla legge". E per questo aspetto, tenendo conto della normativa prevista per le azioni popolari e le controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali (art. 22. d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150) e di quella per le elezioni del Parlamento europeo (legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modificazioni), può ritenersi che sia un principio di sistema che il pubblico ministero debba intervenire nelle cause in materia di diritti elettorali, tanto più laddove — come nel caso in esame — si discuta dei sistemi attraverso i quali vengono formate le supreme assemblee rappresentative del potere legislativo nazionale e in cui è di tutta evidenza l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico sotteso.

Non potendo la procedura semplificata prevista dall'art. 702-bis c.p.c., quanto alla mera articolazione sommaria del rito, scelta dai ricorrenti, incidere sulla riserva di collegialità in esame, che opera sul piano della capacità e composizione del giudice, ne deriva dunque che la pronuncia sull'azione in esame compete al Collegio, nella formazione prevista dalle tabelle di quest'Ufficio per le cause in materia di diritti elettorali.

### 3. Sulla eccezione di inammissibilità dell'azione perché proposta al di fuori di una determinata consultazione elettorale.

3.1 - L'Avvocatura erariale ha eccepito preliminarmente che l'azione sarebbe inammissibile, in assenza di una condizione di attuale esistenza dell'attivato diritto di elettorato attivo, derivandone la carenza dell'interesse ad agire, non essendo state ancora indette le elezioni politiche e non ricorrendo una prossima competizione elettorale nella quale esercitare il diritto di voto che si intenderebbe leso dalle censurate norme di legge, le quali, peraltro, entreranno in vigore dal 1° luglio 2016. Ne deriverebbe l'irrelevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, per impossibilità di accesso diretto degli istanti alla Corte costituzionale con riferimento ad una legge non immediatamente applicabile neppure in astratto.

3.2 - A giudizio del Collegio, anche alla luce delle controdeduzioni svolte dai ricorrenti con la memoria autorizzata, va condiviso l'orientamento giurisprudenziale per il quale "l'espressione del voto — attraverso cui si manifestano la sovranità popolare e la stessa dignità dell'uomo — rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e "permanente", il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento e deve esplicarsi secondo modalità conformi alla Costituzione, sicché uno stato di incertezza al riguardo ne determina un pregiudizio concreto, come tale idoneo a giustificare la sussistenza, in capo ad essi, dell'interesse ad agire per ottenerne la rimozione in carenza di ulteriori rimedi, direttamente utilizzabili con analoga efficacia, per la tutela giurisdizionale di quel fondamentale diritto" (Cass. 17 maggio 2013, n. 12060).

Ora, se è vero che la superiore statuizione dei giudici di legittimità ha riguardato un ricorso proposto da un cittadino elettore in relazione ad elezioni per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica che si erano già svolte, è altresì vero che gli stessi (espressamente riferendosi anche a future consultazioni elettorali) hanno significativamente evidenziato — con *iter* argomentativo che si condivide integralmente e che va applicato anche alla fattispecie in esame — che:

a) la (indagine sulla) meritevolezza dell'interesse non costituisce un parametro valutativo richiesto a norma dell'art. 100 c.p.c., (a differenza di quanto previsto in materia negoziale dall'art. 1322, comma 2, c.c.);

b) ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento (ammesso che quella proposta sia realmente tale, potendosi in verità avvicinare all'archetipo delle azioni costitutive o di accertamento-costitutive), "è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale, in quanto tale idonea a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non per il tramite del richiesto accertamento giudiziale della concreta volontà della legge, senza che sia necessaria l'attualità della lesione di un diritto (v. Cass. n. 13556 e n. 4496/2008, n. 1952/1976, n. 2209/1966)";

c) "l'espressione del voto — attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) e la stessa dignità dell'uomo — costituisce oggetto di un diritto inviolabile (artt. 2, 48, 56 e 58 Cost., art. 3, prot. 1 CEDU) e "permanente" dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione. Lo stato di incertezza al riguardo è fonte di un pregiudizio concreto e ciò è sufficiente per giustificare la meritevolezza dell'interesse ad agire";

d) infine, subordinare la proponibilità di azioni come quella in esame (attinente, come detto, a diritti politici fondamentali della persona quale elettore, con riguardo al diritto di elettorato attivo) "al maturare di tempi indefiniti o al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali) implicherebbe una lesione dei parametri costituzionali (art. 24, e art. 113, comma 2) della effettività e tempestività della tutela giurisdizionale".

Peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 (pronunciando sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Suprema Corte remittente prima citata), ha statuito l'ammissibilità di una questione relativa a "normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa,



in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante"; ha, quindi, aggiunto che "l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte — che «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996) — anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, «che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte» (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976)", essendo necessario tutelare "l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato".

3.3 — Né in contrario varrebbe invocare — come ha inteso fare l'Avvocatura dello Stato — la più recente Corte Cost. 15 giugno 2015, n. 110 che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis* e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia) relativa a future consultazioni, giungendo a conclusioni diverse da Corte Cost. n. 1/2014, in applicazione degli stessi criteri ivi elaborati in tema di pregiudizialità e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Infatti, nell'invocata pronuncia i giudici delle leggi espressamente hanno osservato come la questione sollevata con riferimento alla normativa per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo (oggetto di quel vaglio di legittimità) si differenzia per un profilo determinante — attinente al diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale — da quella inerente le elezioni del Parlamento nazionale (decisa con la citata sentenza n. 1 del 2014), posto che:

a) nell'ipotesi delle elezioni per il Parlamento nazionale (caso deciso nel 2014), il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall'art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti, «quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» (sentenze n. 259/2009 e n. 113/1993): di conseguenza, il *vulnus* che si lamenta arrecato a un diritto fondamentale, quale è il diritto di voto, da una normativa elettorale che si sospetti costituzionalmente illegittima non potrebbe essere eliminato attraverso lo strumento del giudizio incidentale successivo;

b) al contrario, la legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (caso deciso nel 2015) non può ritenersi — come invece è stato affermato della legge elettorale per la Camera e il Senato — ricadente in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità: infatti, «le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano».

3.4 - In conclusione, l'azione in esame, proposta da cittadini elettori, titolari, quindi, del diritto di elettorato attivo (v. certificati elettorali prodotti) e, conseguentemente, legittimati ad, agire secondo quanto prima evidenziato, è ammissibile in astratto, dovendosi quindi passare alla verifica dei presupposti della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dai ricorrenti.

#### 4. Sulla rilevanza delle questioni prospettate.

Va premesso che, nell'ambito del giudizio preliminare di filtro affidato al giudice *a quo* per l'accesso alla giurisdizione della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata esprime — come opportunamente osservato in dottrina — l'indissolubile suo legame con l'esercizio della funzione giurisdizionale, potendo il giudice delle leggi essere investito soltanto di questioni relative a norme legislative di cui il giudice *a quo* debba necessariamente fare applicazione ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente.

Ciò posto, il merito del presente giudizio, così come delineato in ricorso, è costituito dall'accertamento del diritto soggettivo dei ricorrenti, costituzionalmente tutelato, di esercitare l'elettorato attivo conformemente ai principi della Carta fondamentale e sovranazionale, con metodo democratico e in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, assertivamente pregiudicato dal nuovo sistema elettorale introdotto con la legge 6 maggio 2015, n. 52.

Sussiste, di conseguenza, la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate: infatti, la risoluzione delle stesse (ove venga riconosciuta anche la non manifesta infondatezza) è con tutta evidenza strumentale e pregiudiziale alla verifica del *petitum* richiesto, coincidente con l'accertamento della portata del diritto di voto, ritenuta incerta a causa delle norme censurate.

Non osta a tale valutazione la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme di legge costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi" (Corte cost. n. 4/2000; Corte cost. n. 59/1957). Al riguardo, non può non richiamarsi quanto già statuito dal



giudice di legittimità, secondo cui, premesso che “vi sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, in tali casi l’azione di accertamento può rappresentare l’unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela ugualmente efficace e diretta” (Cass. n. 12060/2013 cit.).

Va aggiunto che l’esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l’accesso alla Corte costituzionale (costituito dal giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune) non può tradursi, a pena di incostituzionalità della legge n. 87/1953, “in un ostacolo che precluda quell’accesso qualora si debba rimuovere un’effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari”: ne consegue che “fallace sarebbe quindi l’obiezione (...) secondo cui l’eventuale pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale verrebbe a consumare ex se la tutela richiesta al giudice remittente, nella successiva fase del giudizio principale, con l’effetto di escludere l’incidentalità del giudizio costituzionale. Infatti, il giudizio sulla rilevanza va fatto nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto, dalla cui dimostrata fondatezza (per effetto della sentenza della Corte costituzionale) è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza di quel giudizio sulla rilevanza”.

Può, quindi, concludersi sul punto che la proposta questione di legittimità costituzionale non esaurisce la controversia di merito, che ha una portata più ampia, in quanto il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto costituzionalmente tutelato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto; non v’è neppure coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, la quale ultima, accertata l’avvenuta lesione del diritto azionato, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale (Cassa n. 12060/2013): infatti, la rimozione del pregiudizio lamentato dagli attori, frutto di una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, necessita di un’attività ulteriore, giuridica e materiale, ad opera del giudice di merito, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali (un’attività diversa e successiva rispetto all’eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale), indispensabile per accertare il contenuto del diritto dell’attore (in tal senso, v. in motivazione, Corte cost. n. 1/2014, cit., secondo cui le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l’esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato).

Va poi ricordato che l’ammissibilità dell’azione introdotta avanti al giudice ordinario non collide con la competenza riservata alle Camere tramite le rispettive Giunte parlamentari (art. 66 Cost.), la quale non interferisce con la giurisdizione del giudice naturale dei diritti fondamentali e dei diritti politici in particolare, che è il giudice ordinario (Cass. n. 12060/2013).

*5. I singoli motivi di ricorso. Il primo motivo: la violazione delle norme costituzionali in tema di formazione delle leggi.*

5.1 - Affermata in via generale (per le superiori considerazioni) la sussistenza del requisito preliminare della rilevanza delle questioni prospettate (salva la concreta verifica per ciascuna di esse), occorre esaminare i singoli motivi di ricorso, per accertare l’ulteriore requisito previsto dall’art. 23, legge n. 87/1953 per l’accesso alla Corte costituzionale e, cioè, la non manifesta infondatezza dei motivi stessi, intesa quale delibazione (non della probabile incostituzionalità, *ma*) della mera esistenza del dubbio di costituzionalità della norma impugnata, senza la possibilità di una risoluzione della questione sul piano interpretativo.

Non può sottacersi in proposito che il giudice *a quo* non ha il compito di sindacare la legittimità delle norme censurate, ma, appunto, di verificare che i rilievi sollevati non siano palesemente pretestuosi o del tutto privi di fondamento.

5.2 - Premesso che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge è suscettibile di sindacato costituzionale (Corte cost. n. 3/1957; Corte cost. n. 9/1959), la prima questione sollevata concerne l’asserita violazione dell’art. 72, comma 1 e 4, Cost. (secondo cui la procedura normale — da adottare per le leggi elettorali — prevede che il disegno di legge sia esaminato in commissione e poi dalla Camera o dal Senato, che l’approva articolo per articolo), posto che il d.d.l. unificato A.C. 3-B-*Bis* è stato approvato senza la preventiva votazione delle commissioni in sede referente e dopo che il governo aveva posto la questione di fiducia, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, sugli artt. 1, 2 e 4, con voto finale di fiducia il 4 maggio 2015, con unica votazione a scrutinio palese cumulativamente per tutti e tre gli articoli in questione.

Ritiene il Tribunale che la questione — certamente rilevante nel giudizio di merito — sia manifestamente infondata, non emergendo in atti elementi idonei ad introdurre dubbi di incostituzionalità.



Infatti, dai documenti prodotti dai ricorrenti e legittimamente utilizzabili in questa sede processuale, anche alla luce delle contrarie eccezioni e deduzioni dell'Avvocatura erariale, non risulta dimostrata la dedotta violazione della procedura ordinaria prescritta per le leggi elettorali dall'art. 72 Cost., non emergendo *per tabulas* che, a seguito della proposizione dal parte del Governo della questione di fiducia, sia stata omessa la votazione articolo per articolo, previo esame in commissione. Peraltro, gli ulteriori profili prospettati (come quelli inerenti il c.d. Lodo lotti del 1980, attinente alle disposizioni regolamentari della Camera) non appaiono rilevanti per la questione in esame.

6. Il quarto e il quinto motivo: *il vulnus ai principi della rappresentanza democratica: il premio di maggioranza, la mancanza di soglia minima per il ballottaggio, la clausola di sbarramento, i criteri di calcolo delle soglie.*

6.1 - Per ragioni di coerenza sistematica nell'esposizione, è opportuno esaminare a questo punto il quarto ed il quinto motivo di ricorso, con i quali si deduce la violazione degli artt. 1, comma 1 e 2; 3, comma 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comm 1; 56, comma 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU ad opera delle norme denunciate (artt. 1, lett. f) legge n. 52/2015; 1, comma 2 e 83, comma 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, comma 1 e 25, legge n. 52/2015), nella parte in cui — ledendo i principi della rappresentanza democratica, della sovranità popolare, della pari dignità e dell'eguale capacità politica ed elettorale:

a) fanno scattare il premio di maggioranza (con attribuzione di 340 seggi alla Camera) alla lista che ha superato la soglia del 40% dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno;

b) non prevedono alcuna soglia minima di votanti e di voti validi per accedere al ballottaggio;

c) escludono dall'attribuzione dei seggi le liste che non hanno superato la soglia del 3% dei voti validi;

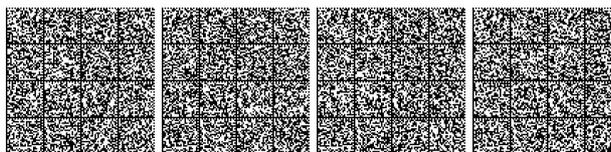
d) computano nel calcolo delle predette soglie anche i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni.

In particolare, i ricorrenti evidenziano tra l'altro che l'esigenza di assicurare la governabilità non possa essere attuata a discapito del principio del pluralismo politico, essendo indispensabile perseguire un certo grado di ragionevolezza nei meccanismi legislativi che tramutino i voti in seggi, soprattutto laddove, come nella legge censurata, si utilizzino cumulativamente e non alternativamente gli strumenti del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento, le quali ultime escludono dalla rappresentatività parlamentare larghe fasce di elettori, con effetti nefasti sulla libertà ed eguaglianza del voto.

6.2 - Il Tribunale non ignora il dibattito, soprattutto dottrinale, seguito alle sentenze n. 1/2014 e n. 110/2015 della Consulta ed alla emanazione della legge qui sospettata di incostituzionalità, nel contesto del raggiungimento di quel necessario equilibrio tra l'obiettivo — costituzionalmente legittimo — di assicurare da un lato la stabilità del governo del Paese e la rapidità dei processi decisionali (v., in motivazione, Corte cost. n. 1/2014) e dall'altro i principi della rappresentatività, nella consapevolezza — evidenziata da illustri studiosi — che “rappresentatività e governabilità sono contenuti fondamentali del principio democratico e che vanno garantite e temperate non solo tramite la legge elettorale, ma nel contesto dell'intero sistema che caratterizza la forma dello Stato e di governo”.

6.3 - Ciò posto, ed iniziando ad esaminare i plurimi e complessi profili dedotti con il motivo di ricorso in questione, è noto che la più volte citata Corte cost. n. 1/2014 non ha ritenuto incostituzionale ex se la previsione di un premio di maggioranza, avendo invece censurato l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificata dalla legge n. 270/2005, solo in quanto non imponeva, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti: in tal modo assegnando automaticamente un numero anche molto elevato di seggi ad una formazione che aveva conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi e realizzando di conseguenza un'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.).

In motivazione, i giudici delle leggi osservano come “l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, «la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria», posto che, peraltro, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)”. Né potrebbe ritenersi vulnerato da una legge elettorale maggioritaria il principio costituzionale di eguaglianza del voto, che “esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusiva-



mente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961)».

In definitiva (avverte Corte cost. n. 1/2014) “il sistema elettorale (...) è sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole”, soprattutto in presenza di un meccanismo premiale che, in astratto, potrebbe essere “foriero di una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto”.

In tale contesto, appare necessario che venga affidato ai vagli di costituzionalità il giudizio “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”.

6.4 - Sulla base delle superiori premesse in diritto, occorre verificare se la normativa censurata (nella parte in cui fa scattare il premio di maggioranza, con attribuzione di 340 seggi alla Camera su 630 totali, alla lista che ha superato la soglia del 40% dei voti al primo turno di votazione ovvero, in mancanza, alla lista che abbia comunque vinto il ballottaggio tra le prime due liste del primo turno) possa sollevare un minimo dubbio di conformità al principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.), che richiede che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (Corte cost. n. 43/1961).

Tenendo conto di quanto evidenziato prima in punto di diritto, non potrebbe dubitarsi in astratto (nel contesto del giudizio di non manifesta infondatezza) della conformità alla Costituzione della previsione di un premio di maggioranza alla lista che ottenga la percentuale prescritta del 40% dei voti al primo turno: a giudizio del Tribunale, infatti, si tratta di una soglia che non appare irragionevole, nell’ambito della discrezionalità politica del legislatore, perché né esigua (e, quindi, potenzialmente idonea a falsare eccessivamente il rapporto tra voti e rappresentanza) né lontana dalla maggioranza assoluta (e, pertanto, difficilmente raggiungibile), sì da non rendere intollerabile la c.d. disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti.

Tuttavia, anche alla luce del significativamente oscillante dibattito che la dottrina costituzionalistica sta sviluppando sul tema, la circostanza che non venga previsto un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso degli aventi diritto al voto (una sorta di *quorum* di votanti), unitamente al fatto che il premio di maggioranza operi anche in caso di ballottaggio (che andrebbe comunque considerato come nuova votazione tra due sole liste, diversa dalla precedente, nella quale è necessario che la lista vincente prenda almeno il 50,01% dei voti rispetto alla lista concorrente) e che vi sia la clausola di sbarramento al 3% (che verrà esaminata di qui a poco), fa sorgere il dubbio della non manifesta infondatezza della questione sollevata (certamente rilevante rispetto alla *res iudicanda* del giudizio di merito), nella misura in cui -quel premio di maggioranza, come acutamente osservato, in dottrina, finirebbe con il “liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell’elettorato”. Senza dimenticare che, essendo nella riforma costituzionale solo la Camera espressione diretta della rappresentatività popolare, il principio maggioritario non può che essere adeguatamente contenuto.

6.5 - Quanto al profilo della clausola di sbarramento (essendo previsto che ciascuna lista superi almeno il 3% dei voti validi), osserva il Tribunale (condividendo quanto evidenziato in altra autorevole sede) che di per sé la sua previsione obbedisce a criteri aventi elevato tasso di discrezionalità ed opportunità politica, nel contesto dell’esigenza di tutelare la governabilità, evitando un’eccessiva frammentazione del voto (e delle opposizioni), e che la percentuale in questione non è né troppo bassa (si da essere di fatto irrilevante) né eccessivamente elevata (tale, cioè, da penalizzare troppo il principio della eguaglianza del voto). Non a caso Corte cost. n. 193/2015 (in tema di legge regionale della Lombardia, che esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell’intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento) ha affermato che la previsione di soglie di sbarramento e delle relative modalità di applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità.

Tuttavia, la sua previsione (che in ipotesi tende a privilegiare i partiti più forti, anche di opposizione) va valutata nell’ambito dell’intero sistema che delinea i criteri di selezione della rappresentanza politica alla Camera: ne consegue che, richiamando quanto prima affermato circa il premio di maggioranza (a sua volta tendente a sovra-rappresentare il partito con più voti) la questione di legittimità sollevata — certamente rilevante rispetto al giudizio di merito introdotto dai ricorrenti — non appare manifestamente infondata nella concatenazione delle motivazioni addotte.



6.6 - Il profilo di incostituzionalità prospettato con riguardo al calcolo delle predette soglie anche con i voti espressi nelle circoscrizioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, pur se gli stessi non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati al di fuori delle rispettive Regioni, appare manifestamente infondato anche in relazione alla genericità delle motivazioni addotte.

7. *Secondo motivo: la violazione del principio di sovranità popolare e del principio di rappresentatività, con surrettizia trasformazione della costituzione, al di fuori del meccanismo dell'art. 138 Cost.*

Ritiene il Tribunale che sia manifestamente infondata la questione (dedotta con il secondo motivo di ricorso, qui esaminato) concernente l'asserita violazione degli artt. 1, comm 1 e 2, 117, comma 1, e 138 Cost., nonché dell'art. 3 Protocollo CEDU nel senso prospettato dai ricorrenti, secondo cui il complesso delle modifiche alla legislazione elettorale qui censurate (artt. 1, 2 e 4, legge n. 52/2015) e, quindi, il c.d. premio di maggioranza, consentirà alla lista vincente di concentrare nelle sue mani anche il potere di revisionare la Costituzione, trasformandola da rigida (secondo l'originario disegno dei costituenti) in uno strumento flessibile, a disposizione di qualsiasi partito che risulti occasionalmente maggioritario in Parlamento, pur essendo minoritario nel Paese: ciò in palese violazione dei principi di democraticità della Repubblica e di sovranità popolare espressi dalle norme costituzionali prima indicate.

Infatti, la superiore argomentazione, per il vero, sembra provare troppo, potendosi applicare anche — a legislazione previgente — in caso di coalizioni che comunque raggiungano il *quorum* previsto dall'art. 138 Cost. (approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali in doppia lettura e a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione); ed inoltre, non tiene conto del fatto che (anche a voler prescindere dalla considerazione che la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 1/2014 non ha escluso per nulla — anzi, richiedendola — la possibilità di prevedere una soglia minima di consensi per far operare il meccanismo del premio di maggioranza) il principio di sovranità popolare ritenuto pregiudicato dalla norma censurata è comunque fatto salvo dalla perdurante previsione della procedura di *referendum* confermativo, quale ulteriore garanzia del procedimento di revisione costituzionale.

8. *Terzo motivo: il vulnus al principio della rappresentatività territoriale e del voto diretto.*

Sostengono i ricorrenti che la nuova normativa (in particolare gli artt. 1, lett. *a*), *d*) ed *e*) della legge n. 52/2015; l'art. 83, comma 1-5, e 84, comma 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, comma 25 e 26, legge n. 52/2015), partendo (a differenza di quella pregressa) dalla distribuzione nazionale per approdare a quella circoscrizionale, dia rilevanza al comportamento degli elettori svincolato dal riferimento ad un ambito territoriale, in violazione del principio del voto diretto, con specifico riferimento all'art. 56, comma 1 e 4, Cost., che esprime la necessità che i deputati siano rappresentativi dell'elettorato del territorio nel quale gli elettori di riferimento sono chiamati a votare.

La normativa del 2015, prevede la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, suddivise in 100 collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) e, nel contesto di un complesso meccanismo di calcolo da parte dell'Ufficio centrale nazionale, nel caso in cui una lista abbia esaurito in una circoscrizione il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, i seggi spettanti a quella circoscrizione "carente" vengono trasferiti ad altra circoscrizione in cui vi siano candidati "eccedentari", eleggibili in virtù del trasferimento di seggi.

La questione prospettata, pur nella complessità tecnica del meccanismo elettorale, appare non manifestamente infondata (oltre che certamente rilevante al fine di accertare l'ambito del diritto di elettorato attivo dei ricorrenti), poiché, pur trattandosi di scelte di politica legislativa che, se non palesemente irragionevoli, non possono formare oggetto di sindacato di costituzionalità, intercetta il dubbio che venga lesa il criterio di rappresentatività territoriale che l'art. 56 Cost. (pur senza prevedere l'elezione a base regionale ex art. 57 per il Senato) delinea con riguardo al rapporto tra i seggi da distribuire e la popolazione di ogni circoscrizione. In effetti, la farraginosità della normativa censurata (ampiamente esposta nel ricorso), che sembra consentire, ad esempio, la traslazione dei voti utili per l'elezione da una circoscrizione (che risulti carente di candidati) ad un'altra (che risulti eccedentaria), ai sensi dell'art. 2, comma 26, legge n. 52/2015, rende, allora, necessario l'invocato sindacato di costituzionalità, al fine di verificare se la scelta legislativa collida con il principio di rappresentatività e responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori che lo hanno espresso.

9. *Sesto motivo: impossibilità di scegliere direttamente e liberamente i deputati.*

I ricorrenti censurano gli artt. 1, lett. *g*), legge n. 52/2015, 18-bis, comma 3, primo periodo, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lett. *c*), legge n. 52/2015, art. 19, comma 1, primo periodo, d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, comma 11, legge n. 52/2015, 84, comma 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, comma 26, legge n. 52/2015, in quanto, prevedendo il c.d. blocco misto delle liste e delle candidature, la composizione delle stesse liste (un candidato bloccato e gli altri liberi), la possibilità per un candidato di essere in più liste in un massimo di dieci collegi plurinominali diversi, la scelta dei candidati eletti, partendo dal primo (il capolista bloccato) e poi proseguendo con gli altri, in ragioni dei voti ottenuti, essi violerebbero gli artt. 1, comma 1 e 2; 2; 48, comma 2; 51, comma 1; 56, comma 1



e 4 Cost.: ciò in quanto con tale sistema la grande maggioranza dei deputati (almeno i 100 capilista del partito risultato maggioritario e tutti i 278 deputati dei partiti minoritari) verrà automaticamente eletta senza essere passata attraverso il vaglio preferenziale degli elettori, ai quali resterà certamente la delusione di vedere che anche molti dei capilista, magari localmente apprezzati, finiranno per trasmigrare altrove, lasciando il posto a primi dei non eletti, graditi solo al capolista rinunziante o al leader del suo partito. Peraltro, i capilista possono candidarsi in dieci collegi, così realizzando un'insopportabile disparità di trattamento rispetto agli altri.

Ciò premesso, alla luce delle eccezioni dell'Avvocatura dello Stato, va ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge elettorale precedente (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993), in quanto le liste bloccate ivi previste, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza al fine di determinare l'elezione, ma solo di scegliere una lista di partito, cui era rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, avrebbero reso il voto sostanzialmente "indiretto", e, quindi, né libero, né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.: in tal modo, essendo "un voto per la scelta della lista", quelle norme "escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che — in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato — contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti". Ciò in quanto "il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce" (...) individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito."

Tenuto conto di tali principi (avendo in sostanza il Giudice delle leggi censurato la scelta bloccata della totalità degli eletti), occorre verificare se le nuove norme abbiano rispettato il *dictum* della Corte ovvero se sussistano dubbi sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata.

Ciò posto, osserva il Tribunale che la legge censurata — nell'ambito dei cento collegi previsti sul territorio nazionale — prevede da un lato liste bloccate solo per una parte dei seggi (i 100 capilista) e dall'altro circoscrizioni elettorali relativamente piccole, introducendo, come è stato notato, un sistema misto, in parte blindato ed in parte preferenziale. Di per sé, quindi, le norme potrebbero considerarsi coerenti con le indicazioni della Corte costituzionale. Tuttavia, in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, la stessa ha avuto modo di sottolineare la necessità di «operare il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti tenendo conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (ancora C. Cost. n. 1/2014, nonché n. 1130/1988).

Pertanto, (e questo rileva ai fini del giudizio di non manifesta infondatezza), residua il dubbio — manifestato in dottrina e che questo Tribunale condivide — che possa concretamente realizzarsi per le forze di opposizione (*rectius*: minoritarie) un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura, ma con possibilità che il voto in tali casi sia sostanzialmente "indiretto", e, quindi, né libero, né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

Sotto tale profilo, la questione sollevata — certamente rilevante per il giudizio di merito — merita di essere sottoposta al sindacato del giudice delle leggi.

*10. Settimo motivo: violazione del diritto di elettorato passivo ed attivo per possibile sfioramento del plenum della Camera dei deputati.*

I ricorrenti deducono che l'art. 83, comma 3, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 25, legge n. 52/2015, è in contrasto con l'art. 56, comma 2, Cost. (oltretutto con gli artt. 3 e 51, comma 1, Cost.), nella parte in cui consente — per il meccanismo descritto in ricorso — la possibilità di proclamare eletti un numero di deputati superiore a quello di 630 costituzionalmente previsto e cioè da 631 a 639, per effetto della mancata precisazione che i seggi già assegnati con diverso sistema nelle regioni della Val d'Aosta e del Trentino Alto Adige non vanno computati nei seggi da assegnare alle minoranze.

Il motivo è manifestamente infondato, poiché — al di là di eventuali imprecisioni della norma — il comma 6 dello stesso articolo (nonché l'art. 92, comma 1-*bis*) si preoccupa di chiarire che i voti espressi in quelle due regioni non concorrono alla ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale: sicché è tutto da dimostrare che sia possibile eleggere un numero di deputati superiore al tetto prescritto dalla Costituzione.



Ad *abundantiam*, va rilevato come l'asserita illegittimità costituzionale del novellato art. 83, comma 3, possa, invero, essere risolta in via ermeneutica, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ossia assumendo che proprio il secondo comma dell'art. 56 Cost. valga ad escludere che si possa superare per effetto della legge elettorale il numero di componenti della Camera dei deputati fissato nella Carta costituzionale.

Ne consegue come, seguendo tale impostazione, la normativa vada interpretata ritenendo che in caso di elezione nei collegi di tali due regioni di deputati di liste diverse da quella premiata, questi siano da computare in riduzione ulteriore della quota di seggi da ripartire tra le liste minoritarie nazionali.

*11. Ottavo motivo: indizione di un secondo turno di ballottaggio anche quando la lista maggioritaria, pur non superando la soglia del 40% dei voti validi, abbia comunque conseguito almeno 340 seggi.*

Con il motivo in esame i ricorrenti paventano la violazione da parte dell'art. 83, comma 1, n. 7, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 25, legge n. 52/2015, degli artt. 3, 51, comma 1 Cost., nella parte in cui prevede comunque il ballottaggio se nessuna lista ha ottenuto al primo turno il 40% dei voti validi, pur se la stessa abbia già ottenuto n. 340 seggi.

Premesso che gli stessi ricorrenti evidenziano che si tratterebbe comunque di un caso limite, la questione sollevata appare manifestamente infondata, poiché, proprio partendo dall'invocata Corte cost. n. 1/2014, la previsione di un premio di maggioranza alla sola lista che al primo turno ottenga almeno il 40% dei voti (dovendosi in caso contrario procedere al ballottaggio) costituisce una scelta politica del legislatore per nulla irragionevole, rispetto alla quale l'eventualità paventata in ricorso non appare inficiare i principi costituzionali che si intendono tutelare.

Peraltro, la piena conformità al principio stabilito dal giudicato costituzionale è da rinvenire nella stessa *ratio* dello svolgimento del secondo turno per il premio di maggioranza. Avendo l'elettorato scelto al primo turno il proprio rappresentante, il secondo turno svolge in concreto la funzione di coagulare il consenso elettorale su una precisa indicazione di governo, realizzando la massima estrinsecazione del diritto di elettorato passivo.

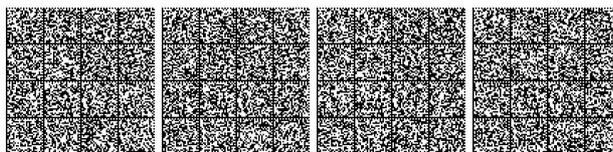
*12. Nono motivo: il vulnus alle prerogative del Presidente della Repubblica.*

I ricorrenti deducono che l'art. 14-*bis*, d.p.r. n. 361/1957, come sostituito dall'art. 2, comma 8, legge n. 52/2015, violi l'art. 92, comma 2, Cost. e il loro diritto a partecipare alla vita politica della Repubblica in un sistema di democrazia parlamentare, laddove prevede che "contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica (...)" a cura di persona munita di "mandato da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato": in tal modo verrebbero lese le prerogative del Capo dello Stato, posto che il leader di quello che sarà il primo partito assumerà in sé il potere di nominare la maggior parte dei deputati e, contemporaneamente, di godere di una impropria investitura popolare quale capo del Governo, senza che il Presidente della Repubblica possa disattendere la proposta, a pena di una crisi istituzionale, comportando la novella una surrettizia trasformazione della Repubblica da "parlamentare" a "presidenziale".

Il motivo è manifestamente infondato, in quanto, a tacer d'altro (ricordando le prassi invalse nella c.d. Prima e Seconda Repubblica), l'inciso (contenuto nella norma contestata) secondo cui "restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, comma 2, Cost. del Capo dello Stato" costituisce un presidio formale di tutela dei poteri della più alta carica dello Stato, come peraltro affermato espressamente da Cass. n. 12060/2013 in merito ad analoga censura sollevata in quella sede, sicché nessun vincolo (diverso da quelli consolidatisi nella prassi costituzionale) potrebbe derivare dalla indicazione del capo della forza politica di maggioranza.

*13. Decimo motivo: violazione del diritto di associarsi liberamente in partiti e per accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive.*

Il motivo in esame attiene all'asserita violazione degli artt. 3, 49 e 51, comma 1, Cost. ad opera dell'art. 18-*bis* d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lett. *b*), e comma 36, legge n. 52/2015, nella parte in cui vengono introdotte forme di ostacolo alla nascita e all'affermarsi di nuove forme politiche, attraverso sbarramenti alla presentazione delle liste in sede circoscrizionale ovvero in collegi plurinominali (numero di firme tra 1.500 e 2.000 elettori), che, invece, per irragionevole privilegio, non si applicheranno non solo ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi (secondo la normativa in vigore sino al 30 giugno 2016) ma anche, per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge, ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 1° gennaio 2014, oltre che ai partiti rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio alle ultime elezioni.



In sostanza, secondo la prospettazione dei ricorrenti, il privilegio (dell'esclusione della necessità delle firme) se da un lato penalizzerebbe in maniera eccessiva le nuove formazioni politiche (costrette a raccogliere un numero ritenuto alto di sottoscrizioni), dall'altro viene esteso irragionevolmente:

a) anche a soggetti politici già presenti nella legislatura, sulla base di una data (1° gennaio 2014) del tutto arbitraria;

b) ad alcune soltanto delle minoranze linguistiche del Paese (Val d'Aosta e Trentino Alto Adige) escludendo la più grande minoranza presente in Italia, quella sarda, riconosciuta dall'art. 2, legge n. 482/1999).

La questione appare manifestamente infondata, dovendosi condividere le eccezioni dell'Avvocatura dello Stato.

Infatti, per ciò che concerne il primo profilo, la scelta del legislatore di chiedere alle nuove formazioni politiche di dimostrare un minimo di consenso popolare rispetto a chi è già passato attraverso il vaglio delle elezioni non appare per nulla irragionevole, restando affidata alla discrezionalità dello stesso legislatore anche l'individuazione di un discrimine temporale.

Quanto al secondo profilo (quello delle minoranze), la questione non appare rilevante nel giudizio in questione, promosso da cittadini elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, ed a tacere di ogni questione relativa alla particolare rilevanza e tutela che le minoranze linguistiche delle regioni Val d'Aosta e Trentino Alto Adige (e provincia di Bolzano) risultano avere nei rispettivi Statuti speciali rispetto alle altre regioni aventi medesimo regime di specialità (come lo stesso Friuli o la minoranza albanese in Sicilia o Calabria e così via).

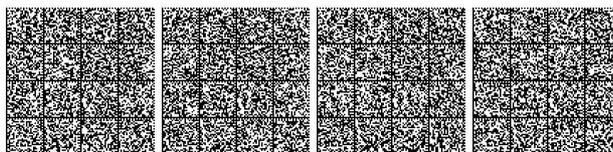
*14. Undicesimo motivo: violazione del diritto dei ricorrenti di agire in giudizio per la tutela dei loro diritti in materia di atti preliminari e successivi alle elezioni politiche.*

Con il motivo in esame i ricorrenti lamentano l'asserita violazione degli artt. 3, 24, 49, 51, 111, comma 1 e 2, 113, comma 1 e 2, Cost. e 13 CEDU ad opera della mancata attuazione, con il c.d. codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010) della delega prevista dall'art. 44, comma 1, legge 18 giugno 2009, n. 69, per quanto concerne il contenzioso elettorale nazionale: ne deriverebbe che una lista esclusa dalla competizione elettorale non avrebbe possibilità di ricorrere in giudizio, dovendosi accontentare di esperire le inutili procedure presso le commissioni elettorali, che sono organi essenzialmente amministrativi.

La questione è manifestamente infondata, poiché, anche a tacere del fatto che involge la previsione della c.d. autodichia prevista dall'art. 66 Cost., rientra nella discrezionalità del potere legislativo prevedere forme ulteriori e diverse di tutela, senza che ne derivi, a legislazione invariata, un inammissibile vuoto di tutela (Cass. ord. 15 febbraio 2013, n. 3731, secondo cui "le sopravvenute disposizioni del codice del processo amministrativo (emanato con d.lgs. n. 104 del 2010) in tema di contenzioso sulle operazioni elettorali, ed in particolare gli artt. 126 e 129 del cit. codice che, rispettivamente, fissano la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella materia e disciplinano la tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori, lungi dall'implicare l'attrazione nell'ambito della suaccennata giurisdizione di controversie attinenti alla fase preparatoria delle elezioni politiche nazionali, confermano come il legislatore abbia inteso escludere da quell'ambito simili controversie; infatti, le citate disposizioni sono state emanate dal Governo in attuazione della legge n. 69 del 2009, art. 44, con cui al medesimo Governo, delegato a provvedere al riordino del processo amministrativo sul contenzioso elettorale, era stata data espressamente la facoltà d'introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti gli atti del procedimento preparatorio per l'elezione delle due Camere del Parlamento: delega, tuttavia, non esercitata su questo punto, avendo il Governo deciso di disciplinare solo il contenzioso elettorale riguardante le consultazioni amministrative, quelle regionali e quelle europee, ed avendo invece, quanto alle elezioni politiche nazionali, espressamente motivato nella relazione accompagnatoria al decreto delegato la propria scelta di non innovare la situazione preesistente, tenuto conto dei vincoli temporali posti dal citato art. 61 Cost.; a questa scelta non è verosimilmente estranea neppure la considerazione che, pur se nella veste formale di organo amministrativo, l'Ufficio elettorale centrale, per la sua stessa composizione e per la sua collocazione, sul piano sostanziale offre un livello di tutela per molti versi già equiparabile, nell'ambito della fase preparatoria delle elezioni, a quello di una vera e propria tutela giurisdizionale").

*15. Dodicesimo motivo: irragionevolezza delle soglie di accesso al Senato.*

Ancora, i ricorrenti censurano la previsione delle soglie di sbarramento previste in misura più elevata per elezioni del Senato rispetto a quelle della Camera dall'art. 16, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, comma 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, in base ai quali, in ciascun ambito regionale, per poter accedere alla ripartizione dei seggi le coalizioni di liste debbono raggiungere almeno il 20% dei voti validi; le singole liste facenti parte delle stesse coalizioni debbono conseguire almeno il 3% dei voti validi, mentre le liste non coalizzate devono conseguire almeno l'8% dei voti validi. Ciò premesso, essi sostengono che le superiori previsioni appaiono irragionevolmente diverse rispetto alla Camera



dei deputati, pregiudicando l'obiettivo della governabilità, per la possibilità del raggiungimento di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, in tal modo ponendosi in contrasto con gli artt. 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost. e rendendo comunque più difficile l'elezione al Senato, con irragionevole compressione del diritto di elettorato passivo.

La questione appare non manifestamente infondata.

Già la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993 (che disciplina il premio di maggioranza per le elezioni del Senato della Repubblica, prevedendo che l'Ufficio elettorale regionale, qualora la coalizione di liste o la singola lista, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, non abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, assegni alle medesime un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione) ha osservato che, nonostante rientri nella discrezionalità delle scelte politiche riservate al legislatore ordinario differenziare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento, essa ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

È ciò che può sospettarsi nel caso in esame, nella misura in cui la palese diversità di sistema elettorale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, "rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato" (in motivazione la predetta sentenza) e, in definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo.

*16. Tredicesimo motivo: irragionevole applicazione della nuova normativa elettorale per la Camera a Costituzione vigente per il Senato.*

I ricorrenti, per ultimo, si dolgono che l'art. 2, comma 35, legge n. 52/2015 (secondo cui le disposizioni di cui al presente articolo si applicano per le elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016) si ponga in contrasto con gli artt. 1, 3, 48, comma 1, 49, 51, comma 1, 56, comma 1 Cost., nella misura in cui, in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata (pur essendo in itinere la riforma costituzionale di questo ramo del Parlamento), si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze. La dedotta incostituzionalità discenderebbe dalla mancata previsione del differimento dell'entrata in vigore della legge n. 52/2015 al momento in cui verrà attuata la riforma costituzionale indicata.

Anche tale questione (che pur involge scelte di carattere politico rientranti nella responsabilità del legislatore che sfuggono al sindacato di costituzionalità, non apparendo irragionevoli due sistemi elettorali parzialmente diversi per rami del Parlamento che hanno differenti composizioni e caratteristiche, pur nell'attuale sistema di bicameralismo perfetto), non è manifestamente infondata, essendo anche rilevante per la decisione del presente giudizio, tenuto conto delle osservazioni svolte con riguardo al dodicesimo motivo.

*17. Conclusioni.*

In conclusione, ritenute manifestamente infondate le questioni prospettate ai motivi nn. 1, 2, 7, 8, 9, 10 ed 11, sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte incidenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare, aventi ad oggetto:

1. gli artt. 1, lett. *a)*, *d)* ed *e)* della legge n. 52/2015; l'art. 83, comma 1-5, e 84, comma 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, comma 25 e 26, legge n. 52/2015, per violazione dell'art. 56, comma 1 e 4, Cost.

2. gli artt. 1, lett. *f)* legge n. 52/2015; 1, comma 2 e 83, comma 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, comma 1 e 25, legge n. 52/2015), per violazione degli artt. 1, comma 1 e 2; 3, comma 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU;

3. gli artt. 1, lett. *g)*, legge n. 52/2015, 18-*bis*, comma 3, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lett. *c)*, legge n. 52/2015, art. 19, comma 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, comma 11, legge n. 52/2015, 84, comma 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, comma 26 legge n. 52/2015, per violazione degli artt. 1, comma 1 e 2; 2; 48, comma 2; 51, comma 1; 56, comma 1 e 4 Cost.

4. gli artt. 16, comma 1, lett. *b)*, d.lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, comma 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, per violazione degli artt. 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost.

5. l'art. 2, comma 35, legge n. 52/2015 per violazione degli artt. 1, 3, 48, comma 1, 49, 51, comma 1, 56, comma 1 Cost.

Non si ravvisa l'esigenza di pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza su quotidiani nazionali, come richiesto dai ricorrenti.



*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Messina, pronunciando sul ricorso ex art. 702-bis c.p.c. iscritto al n. 6316/2015 R.G.;*

*1. Dichiaro rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti, aventi ad oggetto:*

*a) gli artt. 1, lett. a), d) ed e) della legge n. 52/2015; l'art. 83, comma 1-5, e 84, comma 2 e 4, d.p.r. n. 361/1957, come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, comma 25 e 26, legge n. 52/2015, in relazione all'art. 56, comma 1 e 4, Cost.*

*b) gli artt. 1, lett. f), legge n. 52/2015; 1, comma 2 e 83, comma 1, 2, 3, 4 e 5, d.p.r. n. 361/1957, come modificati dall'art. 2, comma 1 e 25, legge n. 52/2015), in relazione agli artt. 1, comma 1 e 2; 3, comma 1 e 2; 48, comma 2; 49; 51, comma 1; 56, comma 1 Cost. e art. 3 protocollo CEDU;*

*c) gli artt. 1, lett. g) legge n. 52/2015, 18-bis, comma 3, primo periodo, d.p.r. n. 361/1957, come modificato dall'art. 2, comma 10, lett. c) legge n. 52/2015, art. 19, comma 1, primo periodo d.p.r. n. 361/1957, sostituito dall'art. 2, comma 11, legge n. 52/2015, 84, comma 1, d.p.r. n. 361/1957, modificato dall'art. 2, comma 26, legge n. 52/2015, in relazione agli artt. 1, comma 1 e 2; 2; 48, comma 2; 51, comma 1; 56, comma 1 e 4 Cost.;*

*d) gli artt. 16, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 533/1993, novellato dall'art. 4, comma 7, legge n. 207/2005 e dall'art. 17, in relazione agli artt. 1, 3, 48, comma 2, 49 e 51 Cost.*

*e) l'art. 2, comma 35, legge n. 52/2015 in relazione agli artt. 1, 3, 48, comma 1, 49, 51, comma 1, 56, comma 1 Cost.;*

*2. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*3. Sospende il giudizio in corso;*

*4. Manda alla cancelleria:*

*a) di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;*

*b) di notificare la medesima ordinanza alle parti del presente giudizio, compreso il Pubblico Ministero;*

*c) di trasmettere gli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte Costituzionale.*

*Così deciso in Messina, nella camera di consiglio del Tribunale, collegio per le cause elettorali, in data 17 febbraio 2016.*

*Il Presidente est.: GIUSEPPE MINUTOLI*

16C00102

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-014) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 6 0 4 0 6 \*

€ 6,00

