

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 20

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



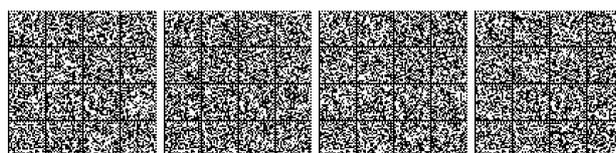
PARTE PRIMA

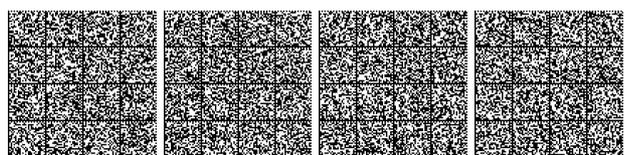
Roma - Mercoledì, 18 maggio 2016

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. **101.** Sentenza 19 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Disposizioni varie sulla gestione dei servizi locali (esercizio in forma associata di funzioni fondamentali), sulla gestione dei rifiuti (introduzione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani nella categoria dei “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale”) e in materia di energia (prosecuzione temporanea di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche).

- Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), art. 14, commi 3-*bis* e 3-*ter*, ultimo periodo, aggiunti dall’art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015»; legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, art. 6, comma 1, lettera *c*) - nel testo modificato dall’art. 8, comma 13, lettera *s*), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali); legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 6, comma 1, lettera *f*).

Pag. 1

N. **102.** Sentenza 8 marzo - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abusi di mercato - Trattamento sanzionatorio - Comminatoria congiunta della sanzione penale e di quella amministrativa.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), artt. 187-*bis*, comma 1, e 187-*ter*, comma 1; codice di procedura penale, art. 649.

Pag. 6

N. **103.** Sentenza 22 marzo - 12 maggio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione di accantonamenti nei confronti delle autonomie speciali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica - Ricorso della Regione siciliana.

- Nota del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16).

Pag. 18

N. **104.** Sentenza 18 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all’esercizio finanziario 2013.

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269.

Pag. 24



N. 105. Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Disposizioni in materia di vendita di carburanti - Obbligo, per gli impianti di distribuzione, di dotarsi di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché dell'erogatore di elettricità per i veicoli, se l'impianto è aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento della Giunta regionale.

- Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), art. 1, comma 1, lettere d) ed e).....

Pag. 30

N. 106. Sentenza 6 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Opposizione al decreto di pagamento - Termine.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 15, comma 2, e 34, comma 17.....

Pag. 36

N. 107. Sentenza 19 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014 - Modalità di ripartizione del disavanzo di amministrazione relativo ad anni pregressi alla chiusura dell'esercizio 2013.

- Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), art. 6.....

Pag. 40

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 aprile 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale delle ASL già adibito a Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica, cessato dal servizio a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 68/2011 e della conseguente normativa statale di attuazione della stessa - Prevista continuazione dei servizi medesimi per effetto di appositi contratti a tempo determinato.

- Legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)"), art. 53, commi 4, 5 e 6.

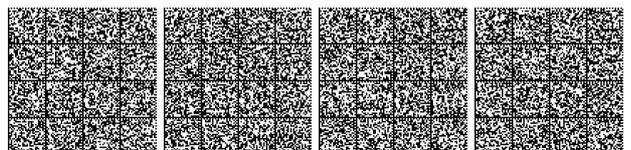
Pag. 49

N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 aprile 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

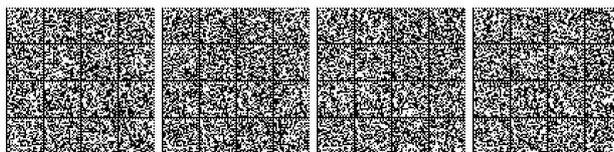
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2016 - Istituzione del "Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità" e del "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine".

- Legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, commi 1, 2, 3 e 4.....

Pag. 52



- N. **94.** Ordinanza del Tribunale di Viterbo dell'8 aprile 2013
Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Trattamento sanzionatorio - Denunciata introduzione di un nuovo sistema di sanzioni mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005.
- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*bis*. Pag. 56
- N. **95.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 21 gennaio 2016
Trasporto pubblico - Norme della Regione Liguria - Istituzione di un ambito territoriale ottimale regionale per il trasporto pubblico regionale e locale - Affidamento della gara con un unico lotto.
- Legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale), artt. 9, comma 1, e 14, comma 1. Pag. 61
- N. **96.** Ordinanza del Tribunale di Massa del 17 marzo 2016
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - "Beni estimati" di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751 - Inclusione nel patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara.
- Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014), art. 32, comma 2. Pag. 69
- N. **97.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 23 marzo 2016
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge finanziaria 2013 - Riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3 - Prevista copertura a mezzo di avanzo presunto.
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2 ("Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)", art. 7, commi 1, 2 e 3.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella tabella di cui all'art. 11 della legge regionale n. 3/2013 - Prevista iscrizione nello stato di previsione della spesa.**
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 15, comma 3.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Prevista iscrizione nel totale generale delle entrate, dalla voce "Avanzo di amministrazione presunto" o "Saldo finanziario presunto positivo", a copertura delle somme di cui al punto 1, reiscritte a competenza dello stato di previsione della spesa.**
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 11.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione dei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013, nella parte relativa all'iscrizione dell'avanzo presunto e delle poste di spesa di cui al punto 1.**
- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 1 e 4.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Anticipazione di liquidità autorizzata - Inserimento di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata - Mancata previsione.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 16..... *Pag.* 81

N. 98. Ordinanza del Tribunale di Ferrara del 10 dicembre 2015

Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione - Mancata previsione.

- Codice di procedura penale, art. 460..... *Pag.* 99



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101

Sentenza 19 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Disposizioni varie sulla gestione dei servizi locali (esercizio in forma associata di funzioni fondamentali), sulla gestione dei rifiuti (introduzione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani nella categoria dei “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale”) e in materia di energia (prosecuzione temporanea di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche).

- Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), art. 14, commi 3-*bis* e 3-*ter*, ultimo periodo, aggiunti dall’art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015»; legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, art. 6, comma 1, lettera *c*) - nel testo modificato dall’art. 8, comma 13, lettera *s*), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali); legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 6, comma 1, lettera *f*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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 degli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 6, comma 1, lettere *a*), *c*) ed *f*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio-2 marzo 2015, depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lombardia;



udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con il ricorso in epigrafe, plurime questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015».

Di detta legge - per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, nonché con l'art. 120 della Costituzione - il ricorrente ha, in particolare, censurato:

l'art. 1, comma 1, lettera a), nella parte in cui prevede l'esercizio in forma associata, da parte delle unioni di Comuni, di «almeno cinque delle funzioni di cui all'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», in difformità dalla previsione statutale di obbligatorietà della gestione associata di tutte le suddette funzioni fondamentali;

l'art. 6, comma 1, lettera a), nella parte in cui - con «l'introdurre aprioristicamente nella categoria dei "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, si pone in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 [Norme in materia ambientale]»; e nella ulteriore parte in cui - con il subordinare al «previo accordo tra le regioni interessate» il trattamento, in impianti di recupero energetico, dei rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extraregionale - «introduce illegittimamente un vincolo non previsto dal legislatore nazionale» per il trattamento dei suddetti rifiuti;

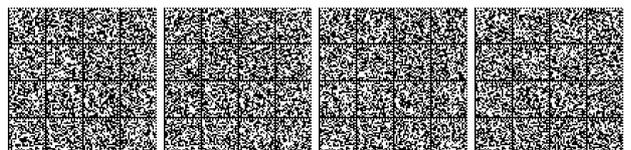
l'art. 6, comma 1, lettera c), nella parte in cui prevede che la Giunta regionale possa consentire, ai concessionari di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico «in scadenza entro il 31 dicembre 2017», la «prosecuzione temporanea» degli impianti, con ciò discostandosi dalla normativa statale di riferimento, di cui all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che «pone quale principio informatore generale della materia - cui anche le Regioni, nell'esercizio del potere legislativo concorrente in materia di energia, devono attenersi - l'obbligo di svolgere gare ad evidenza pubblica»;

l'art. 6, comma 1, lettera f), nella parte in cui prevederebbe un'applicazione retroattiva del canone aggiuntivo per la prosecuzione temporanea delle derivazioni di acqua pubblica, di cui all'art. 53-bis, comma 5-bis, della legge regionale n. 26 del 2003.

2.- Si è costituita la Regione Lombardia, contestando la fondatezza in ogni sua parte dell'impugnativa statutale.

Con riferimento, in particolare, alla disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lettera a), la resistente ha sostenuto che la stessa andrebbe interpretata nel senso che lo smaltimento, all'interno della Regione, anche dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani «garantirebbe la coerenza con la programmazione regionale dei rifiuti, nonché la realizzazione dei principi di autosufficienza e di prossimità di cui agli artt. 181, comma 5, e 182-bis, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006», mentre, diversamente, ove si assegnasse «priorità alla produzione di energia con solo rifiuto urbano indifferenziato», si finirebbe con il «disincentivare il recupero di materia, contravvenendo le disposizioni [...] della Unione europea». Ed a sua volta, il previsto «previo accordo tra le regioni interessate», in tema di trattamento di rifiuti urbani extraregionali non sarebbe, «di per sé, ostativo alla libera circolazione del prodotto rifiuto», trattandosi «semplicemente, di regolamentazione pattizia» volta a «facilita[re] anche la conoscenza dei flussi dei rifiuti provenienti da altre regioni».

Quanto alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 35 del 2014, la stessa Regione - eccepita in premessa l'inammissibilità, per genericità, della correlativa questione - ha, nel merito, comunque, replicato che «in sostanza la norma regionale, chiaramente transitoria, non proroga alcuna concessione, ma, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione, consente l'esercizio temporaneo degli impianti».



3.- Il successivo 22 marzo 2016, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata.

4.- La difesa della resistente, con memoria integrativa in data 25 marzo 2016, ha dato atto della suddetta rinuncia e, con successiva memoria del 15 aprile 2016, l'ha, infine, formalmente accettata.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso resistito dalla Regione Lombardia, il Presidente del Consiglio dei ministri, come già riferito in narrativa, ha impugnato e per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, gli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 6, comma 1, lettere *a*), *c*) ed *f*) della legge della suddetta Regione, 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015», per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere *e*) ed *s*), e terzo, nonché 120 della Costituzione.

2.- Il ricorrente ha, come detto, poi rinunciato alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della citata legge regionale n. 35 del 2014, a seguito della sopravvenuta modifica, ritenuta evidentemente soddisfacente, di detta norma, ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della successiva legge regionale 8 luglio 2015, n. 20 (Legge di semplificazione 2015 - Ambiti istituzionale ed economico).

La Regione resistente ha accettato la rinuncia. Il che comporta l'estinzione del giudizio relativo alla suddetta questione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- La disposizione di cui alla lettera *f*) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame, nelle more del giudizio, è stata, a sua volta, «soppressa» - senza aver avuto in precedenza alcuna applicazione, come attestato dalla resistente - ad opera dell'art. 8, comma 5, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assesamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

In ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto art. 6, comma 1, lettera *f*), della legge regionale n. 35 del 2014 può, pertanto, dichiararsi cessata la materia del contendere.

4.- Restano, quindi, da esaminare le sole questioni relative alle disposizioni di cui, rispettivamente, alla lettera *a*) ed alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 35 del 2014.

5.- L'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata modifica, integrandolo, l'art. 14 della precedente legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), inserendo, di seguito al suo comma 3, tra l'altro e per quanto qui rileva:

il comma 3-bis, a tenore del quale «Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, 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, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani»;

il comma 3-ter, prevedente che «Il contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del d.l. 133/2014, convertito dalla L. 164 del 2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate».

5.1.- Per quanto, in particolare, attiene al così introdotto comma 3-bis dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., formulata dal ricorrente, muove dalla considerazione che l'aver, detta disposizione, inserito, nella categoria dei «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani determini, appunto, la lesione della competenza statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente», di cui all'evocato precetto costituzionale.

5.1.1.- Tale questione è fondata.



Con l'ampliare - sia pure ai soli fini dell'applicazione di quanto disposto dal menzionato art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 - la nozione di «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», riconducendovi altresì tutti i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, la disposizione in esame si pone, infatti, in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la quale stabilisce che «i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti» debbano venir ricompresi nella categoria dei «rifiuti speciali» (art. 184, comma 3, lettera g).

La disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza di questa Corte, nella materia, appunto, della «tutela dell'ambiente» (*ex plurimis*, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010).

Da qui, dunque, il vulnus arrecato dall'impugnata disposizione al precetto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Mentre non rileva, in contrario, quanto argomentato dalla resistente sulla «opportunità» della diversa classificazione dei rifiuti urbani, da essa operata, o sul prospettato carattere, di interpretazione adeguatrice della disciplina statale, attribuito alla norma impugnata, poiché in ambito di competenza esclusiva dello Stato (quale quello che attiene alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») non è certamente consentito alla Regione di adottare interventi normativi siffatti.

5.2.- Anche il «previo accordo tra le regioni interessate», in tema di trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico, di cui al successivo comma 3-*ter* dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata, viola, effettivamente, come prospettato dal Presidente del Consiglio, sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale - sia l'art. 120 Cost., per l'ostacolo, che ne deriva, alla libera circolazione di cose tra le Regioni.

Ne consegue la illegittimità costituzionale, anche per tal profilo, della disposizione regionale scrutinata.

6.- Sub lettera c) del comma 1 dell'art. 6, da ultimo coinvolto nell'odierna impugnativa, la legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 testualmente dispone che «La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79 del 1999 [Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica]».

6.1.- Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (che attribuisce allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia»), «nella parte in cui attribuisce ad un organo regionale la potestà discrezionale di far proseguire l'esercizio di una concessione oltre la sua originaria scadenza».

Essa violerebbe, inoltre, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «atteso che la prosecuzione di concessioni in essere è suscettibile di alterare i principi del libero mercato e si pone in contrasto con il d.lgs. n. 79 del 1999 [...], il quale costituisce a sua volta attuazione di norme comunitarie e, in particolare, della direttiva 96/92/CE, ciò che implica che le previsioni contenute nella legge impugnata finiscano per integrare anche una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.», che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

6.2.- Le censure, come sopra formulate, sono specifiche e puntuali, per cui l'eccezione di inammissibilità della questione relativa alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame - formulata dalla resistente in ragione della sua asserita genericità - va preliminarmente respinta.

6.3.- La disposizione in esame è stata, nelle more, modificata da quella sub art. 8, comma 13, lettera s), della già menzionata legge regionale n. 22 del 2015, che ha sostituito l'art. 53-*bis*, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2003, che l'art. 6, comma 1, lettera c), qui impugnato, aveva già sostituito.

La differenza tra le due disposizioni consiste in ciò che, nel testo riformulato, la data del 31 dicembre 2017 non rileva più come termine di scadenza delle concessioni, delle quali può essere consentita la prosecuzione temporanea «per un periodo non superiore a cinque anni», bensì come termine «non oltre» il quale può essere consentita una siffatta prosecuzione «per le sole concessioni in scadenza».



Rispetto alle censure del ricorrente - formulate sul presupposto di un divieto assoluto, frapposto dalla legislazione statale, alla "prorogabilità", da parte della Regione, di concessioni scadute di grandi derivazioni di acqua - la nuova disciplina risulta, comunque, "sostanzialmente omogenea" rispetto alla disciplina sostituita, e quindi non soddisfacente.

In linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 167 del 2013 e n. 198 del 2012), considerato anche che la resistente attesta che la norma precedente non ha avuto applicazione, può disporsi il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale appunto risultante dalla sostituzione, dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 35 del 2014, operata dall'art. 8, comma 13, lettera s), della successiva legge regionale n. 22 del 2015.

6.4.- Nel merito la questione non è fondata.

6.4.1.- Non sussiste, in primo luogo, la violazione, che il ricorrente addebita alla Regione, per aver legiferato, in un ambito di competenza concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost. («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), in asserito contrasto con principi fondamentali, regolatori della materia, recati dal d.lgs. n. 79 del 1999. Detto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l'emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2». E, al successivo comma 8-bis dell'art. 12, il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999 testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Per cui è evidente che la Regione - disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara», ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della perseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute - non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

6.4.2.- Neppure può, infine, considerarsi violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infatti, se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta - quale consentita dalla norma regionale da considerarsi ora censurata (in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione - non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), aggiunti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 - nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assessment al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali) - promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione;



3) dichiara estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160101

N. 102

Sentenza 8 marzo - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abusi di mercato - Trattamento sanzionatorio - Comminatoria congiunta della sanzione penale e di quella amministrativa.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), artt. 187-*bis*, comma 1, e 187-*ter*, comma 1; codice di procedura penale, art. 649.

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



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale e degli artt. 187-*bis*, comma 1, e 187-*ter*, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 15 e del 21 gennaio 2015, iscritte ai nn. 38 e 52 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione della parte privata C.C.R., della Commissione nazionale per le società e la borsa - CONSOB, della Garlsson srl in liquidazione (già Garlsson Real Estate sa in liquidazione) ed altri, fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 i Giudici relatori Giorgio Lattanzi e Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Francesco Arnaud per la Garlsson srl in liquidazione (già Garlsson Real Estate sa in liquidazione) ed altri, Riccardo Olivo per la parte privata C.C.R., Salvatore Providenti per la Commissione nazionale per le società e la borsa - CONSOB e gli avvocati dello Stato Mario Antonio Scino e Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 gennaio 2015 (reg. ord. n. 38 del 2015), notificata il successivo 21 gennaio, la quinta sezione penale della Corte di cassazione ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98 (d'ora innanzi «Protocollo n. 7 alla CEDU»), dell'art. 187-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato». In via subordinata, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, dell'art. 649 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede «l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli».

1.1.- Il rimettente ha premesso che l'imputato è stato condannato per il reato di cui all'art. 184, lettera *b*), del d.lgs. n. 58 del 1998 - per avere diffuso ad altri, in data antecedente e prossima al 23 gennaio 2006, informazioni privilegiate di cui era in possesso quale analista finanziario, fuori dal normale esercizio della professione - con sentenza del Tribunale ordinario di Milano del 20 dicembre 2011, confermata dalla Corte d'appello di Milano, con sentenza del 16 gennaio 2013, oggetto del ricorso per cassazione del quale il giudice *a quo* è stato investito.

Lo stesso rimettente ha precisato di aderire all'orientamento, avallato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo il quale è ammissibile la deduzione, per la prima volta dinanzi alla Corte predetta (come avvenuto nella specie), della violazione del divieto del bis in idem.

L'imputato ha infatti prodotto sentenza della Corte d'appello di Roma con la quale è stata rigettata l'opposizione avverso la delibera della Commissione nazionale per le società e la borsa («CONSOB») con la quale al medesimo imputato è stata applicata la sanzione pecuniaria e quella accessoria interdittiva, in relazione all'illecito amministrativo previsto dall'art. 187-*bis*, comma 1, del citato d.lgs. n. 58 del 1998, contestatogli per i medesimi fatti compresi nell'imputazione penale. Inoltre, essendo il reato commesso nella vigenza dell'art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari), neppure risultava decorso il termine di prescrizione.

1.2.- Ad avviso del rimettente, la questione sollevata in via principale assumerebbe rilevanza nel giudizio *a quo*, perché il suo eventuale accoglimento farebbe venir meno il presupposto del ne bis in idem, in quanto la CONSOB dovrebbe assumere le necessarie determinazioni per revocare le sanzioni ai sensi dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale): in particolare, il riconoscimento della natura sostanzialmente penale della sanzione irrogata dovrebbe imporre il superamento del giudicato, in base a una interpretazione della disposizione conforme alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Per altro verso,



secondo la Corte di cassazione, la disciplina limitativa del cumulo delle sanzioni prevista dall'art. 187-terdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, dovrebbe ritenersi operativa anche nella specie, con la conseguenza che il venir meno della base legale della sanzione amministrativa determinerebbe la possibile esazione in toto della multa.

1.3.- Peraltro, secondo il giudice *a quo*, anche la questione sollevata in via subordinata sarebbe rilevante, posto che, in caso di accoglimento, la Corte di cassazione potrebbe definire il giudizio in base all'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen., quale risultante dall'intervento additivo richiesto.

1.4.- Il rimettente ha poi escluso la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Per quanto concerne l'art. 187-bis, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, l'*incipit* letterale della disposizione e il meccanismo compensativo previsto dal citato art. 187-terdecies, sarebbero compatibili soltanto con la previsione di un concorso delle sanzioni previste per il reato e per l'illecito amministrativo.

Allo stesso modo l'art. 649 cod. proc. pen. si pone all'interno di un sistema di strumenti volti a prevenire lo svolgimento di più procedimenti per il medesimo fatto - come nel caso della disciplina sui conflitti positivi di competenza, tra diversi giudici, o di attribuzione, tra diversi uffici del pubblico ministero - o di rimedi stabiliti in sede esecutiva, espressivi tutti del medesimo principio del *ne bis in idem*, che presuppongono la comune riferibilità dei plurimi procedimenti alla sola autorità giudiziaria penale.

1.5.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha rilevato che la violazione del parametro convenzionale interposto - costituito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU - e, per il suo tramite, dell'art. 117, primo comma, Cost. si ricollegerebbe alla sentenza della Corte di Strasburgo del 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, divenuta irrevocabile il 7 luglio 2014. In tale sentenza si sarebbe rilevata l'incompatibilità con il divieto convenzionale del *ne bis in idem*, del regime del doppio binario sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per gli abusi di mercato, in quanto andrebbe riconosciuta natura sostanzialmente penale alla sanzione amministrativa comminata e l'identità del fatto, rispetto a quello per il quale sono previste sanzioni penali, andrebbe scrutinata con un accertamento in concreto e non mediante una disamina degli elementi costitutivi delle fattispecie astratte.

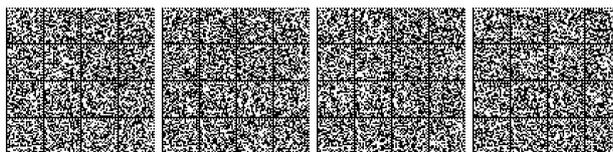
Posto che la sentenza della Corte di Strasburgo fa applicazione di criteri consolidati nella sua giurisprudenza e poiché l'incompatibilità accertata risulta di natura sistemica (in quanto derivante dalla normativa), la portata della citata decisione andrebbe oltre il caso esaminato, come rilevato in altra occasione dalla Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 2013) e la violazione strutturale - determinata dall'applicabilità cumulativa delle sanzioni previste dagli artt. 184 e 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, che comporta la lesione del parametro interposto e, quindi, della norma costituzionale - troverebbe soluzione proprio attraverso l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

1.5.1.- Il recepimento del parametro interposto non potrebbe essere poi precluso, ad avviso del rimettente, sulla base del principio di stretta legalità formale sancito in materia penale dell'art. 25 Cost., né del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., posto che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 196 del 2010), le misure di carattere punitivo-afflittivo devono esser soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.

1.5.2.- Il giudice *a quo* ha poi osservato che l'assetto sanzionatorio prescelto dal legislatore italiano non potrebbe neppure ritenersi imposto dalla normativa europea e, segnatamente, dall'art. 14, comma 1, della direttiva 28 gennaio 2003, 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato, che consente ma non impone sanzioni penali per gli abusi di mercato, come già chiarito dalla Corte di giustizia con la sentenza 23 dicembre 2009, in causa C-45/08, Spector Photo Group e Van Raemdonck, e parimenti consente, ma non impone, il cumulo di sanzioni amministrative e penali.

Del resto, il vincolo di risultato derivante dalla direttiva è pur sempre quello di garantire misure efficaci, proporzionate e dissuasive in maniera da non compromettere la tutela dei diritti fondamentali, come parimenti chiarito dalla sentenza della medesima Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, in causa C-617/10 Aklagaren contro Akerberg Fransson, proprio in un caso in cui si doveva definire la portata del principio del *ne bis in idem*.

1.5.3.- Peraltro, ha osservato il rimettente, proprio in tale decisione la Corte di Lussemburgo definisce la portata del principio - quale codificato nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo - in modo differente rispetto alla definizione da parte della Corte di Strasburgo dell'analogo principio codificato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Tale differenza nella definizione del principio del *ne bis in idem*, impedirebbe di pervenire alla «inapplicazione» di norme interne in base alla sovrapposibilità delle previsioni contenute nella norma convenzionale, quale applicate dalla citata sentenza Grande Stevens e altri contro Italia, e di quella comunitaria, eventualmente considerata direttamente efficace, proprio in quanto tale sovrapposibilità non sussisterebbe, in quanto la Corte di Lussemburgo nel definire il divieto di doppio giudizio fa comunque riferimento alla necessaria valutazione dell'adeguatezza delle rimanenti sanzioni rispetto ai citati canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività.



1.5.4.- Lo stesso rimettente ha aggiunto, d'altro canto, che il diritto dell'Unione europea in materia di abusi di mercato è stato profondamente innovato, di recente, attraverso il regolamento 16 aprile 2014, n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE, il quale, oltre a prevedere l'abrogazione della direttiva n. 2003/6/CE con effetto dal 3 luglio 2016, ha stabilito, all'art. 30, comma 1, che gli Stati membri possono decidere di non comminare sanzioni amministrative per abusi che siano già soggetti a sanzioni penali nel rispettivo diritto nazionale entro il 3 luglio 2016, data entro la quale dovrà essere recepita la nuova direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sanzioni penali in caso di abusi di mercato.

Quest'ultima direttiva, infatti, capovolgerebbe, secondo il rimettente, i rapporti tra sanzioni penali e amministrative per gli abusi di mercato, privilegiando le prime rispetto alle seconde.

1.6.- Proprio l'esigenza di immediato adeguamento alla citata direttiva 2014/57/UE militerebbe a favore dell'accoglimento della questione proposta in via principale, volta ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998 nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato».

In questo modo, infatti, si assicurerebbe la sussidiarietà della fattispecie amministrativa rispetto a quella penale, in ottemperanza alla previsione della nuova direttiva e con una migliore rispondenza ai canoni individuati nella citata sentenza della Corte di Lussemburgo del 26 febbraio 2013, anche perché la certezza del tipo di risposta sanzionatoria rafforzerebbe l'effettività della risposta stessa.

1.7.- Simile certezza sul tipo di risposta sanzionatoria non conseguirebbe all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., per questo sollevata in via subordinata.

Infatti, la preclusione scatterebbe in base al provvedimento divenuto per primo irrevocabile (sia esso amministrativo o penale) ponendo così rimedio nei casi concreti, ma non in generale alla violazione strutturale determinata dal divieto del bis in idem, quale ricostruito dalla Corte di Strasburgo.

In questo modo, inoltre, si attribuirebbe all'art. 649 cod. proc. pen. una portata diversa da quella desumibile dal suo inserimento in un sistema di rimedi che presuppongono tutti che i plurimi procedimenti riguardino l'autorità giudiziaria penale.

Tuttavia, tale incongruenza sistematica, non precluderebbe la possibilità di accoglimento in via subordinata dalla questione, in quanto la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 113 del 2011, che tali incongruenze non esimono la Corte dal porre rimedio a vulnera costituzionali non emendabili in via interpretativa.

2.- Con atto depositato il 14 aprile 2015 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

La difesa dello Stato ha ritenuto, infatti, che mancherebbero i presupposti di rilevanza della questione, in quanto in sede penale è contestato il reato di cui all'art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998, che rimarrebbe immutato anche in caso di accoglimento dell'intervento manipolativo richiesto invece sull'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 già definitivamente applicato in sede amministrativa.

Inconferente sarebbe poi il riferimento all'art. 187-*terdecies* del medesimo decreto che rileva solo in sede esecutiva e non in quella di cognizione, che caratterizza il giudizio *a quo*.

Ulteriore ragione di inammissibilità sarebbe inoltre rappresentata dal carattere creativo dell'intervento richiesto, come confermato dal fatto che la lettura, adottata dal rimettente, della nuova direttiva in materia, si fonda su valutazioni di politica del diritto, di competenza del legislatore, più che su considerazioni giuridiche, di competenza della giurisdizione.

Il rimettente non avrebbe poi motivato sulla necessaria eccessiva gravità in concreto della sanzione amministrativa cumulata a quella penale. Neppure il giudice *a quo* avrebbe adeguatamente considerato la circostanza che la sanzione amministrativa nei confronti di C.C.R. sarebbe divenuta definitiva proprio per la volontaria rinuncia dell'interessato a far valere tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento per evitare la duplicazione della sanzione.

Nel merito la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata in quanto l'intervento manipolativo dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 sollecitato dal rimettente contrasterebbe con il principio di legalità ex art. 25 Cost. e, quindi, con la riserva di legge, il principio di tassatività delle fattispecie e di irretroattività delle norme penali. Sul punto è stato richiamato l'insegnamento della sentenza n. 49 del 2015 della Corte costituzionale, rimarcandosi come il giudice debba innanzitutto obbedienza alla Carta repubblicana.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato affidare alle sole sanzioni penali la tutela dagli abusi del mercato minerebbe l'effettività della disciplina che, specie nel campo della finanza, necessiterebbe di un'azione deterrente più celere e mirata, svincolata dalle «lungaggini del processo penale».



Parimenti infondata sarebbe anche la questione sollevata in via subordinata.

Infatti, in primo luogo dovrebbe escludersi in radice che in caso di «concorso di sanzione amministrativa e di sanzione penale aventi oggettività giuridica distinta e diversi elementi costitutivi, in particolare dal punto di vista dell'elemento soggettivo, si verifichi in linea di principio un concorso apparente» di norme, solo in presenza del quale si determinerebbe una violazione del *ne bis in idem* come inteso dalla Corte di Strasburgo (si cita in proposito la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 6 febbraio 2015, n. 9168). In secondo luogo, secondo l'interveniente, non si potrebbe dare alcun contrasto di giudicati, dovendosi a maggior ragione applicare al caso di specie il principio, affermato nel diritto vivente, secondo il quale l'inammissibilità di un secondo giudizio non vieterebbe di prendere in considerazione lo stesso fatto storico per valutarlo liberamente ai fini della prova di un reato diverso da quello giudicato. Sulla scorta di questa considerazione, secondo la difesa dello Stato, dovrebbe palesarsi anche una ulteriore ragione di irrilevanza della questione sollevata, che avrebbe dovuto più coerentemente fare riferimento all'art. 669 cod. proc. pen. (sul cosiddetto "conflitto pratico di giudicati"), anziché all'impugnato art. 649 dello stesso codice.

Inoltre, l'eventuale accoglimento della questione determinerebbe l'incertezza della risposta sanzionatoria (casualmente amministrativa o penale, a seconda del procedimento conclusosi per primo), così da incidere sulla sua effettività, con pregiudizio degli obblighi comunitari da salvaguardare ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost.

L'invocata manipolazione dell'art. 649 cod. proc. pen. contrasterebbe, altresì, con l'art. 3 Cost., essendo irragionevole sottoporre a sanzione amministrativa o penale una determinata persona sulla base di un accadimento processuale del tutto aleatorio.

Infine, risulterebbe pregiudicato il principio di obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 Cost., posto che l'irrevocabilità della decisione sull'illecito amministrativo paralizzerebbe l'iniziativa del pubblico ministero.

3.- Con atto depositato il 13 aprile 2015, si è costituita la CONSOB, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

In ordine alla questione sollevata in via principale, la medesima sarebbe inammissibile per l'implausibilità della motivazione sulla rilevanza. Infatti, per effetto della introduzione della clausola di sussidiarietà, continuerebbe a trovare piena applicazione la norma incriminatrice, viceversa la eventuale pronuncia di accoglimento inciderebbe sulla sanzione amministrativa che, in quanto oggetto di una decisione definitiva e già eseguita, costituirebbe una situazione giuridica i cui effetti si sono esauriti, con palese inconferenza del richiamo, da parte del giudice rimettente, dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953.

Parimenti inconferente sarebbe il richiamo all'art. 187-terdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, trattandosi di norma che può trovare applicazione nella sola fase di esecuzione e non in quella di cognizione, in cui è stata sollevata la questione.

Inoltre, l'accoglimento della questione porterebbe ad effetti in *malam partem*, come tali costituenti ulteriore ragione di inammissibilità.

Rispetto alla questione sollevata sarebbe, altresì, inconferente il parametro interposto richiamato, in quanto l'addizione richiesta impedirebbe l'instaurazione di procedimenti paralleli, vale a dire la stessa litispendenza (anche se nessuno dei procedimenti sia già stato definito), ciò non rientra nel divieto convenzionale di *ne bis in idem* come inteso dalla giurisprudenza di Strasburgo.

Ancora la questione sarebbe inammissibile, perché l'intervento sollecitato non avrebbe contenuto costituzionalmente obbligato.

Infatti, in primo luogo la nuova direttiva n. 2014/57/UE troverà applicazione solo dal 3 luglio 2016, mentre la precedente direttiva n. 2003/6/CE non impone obbligatoriamente la previsione di sanzioni penali per reprimere gli abusi di mercato, come precisato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza 23 dicembre 2009, in causa C-45/08.

Secondo la CONSOB, peraltro, neppure la nuova normativa comunitaria vincolerebbe il legislatore italiano alla previsione di sanzioni penali per tali illeciti, limitandosi a prevedere che, mantenendo fermo un impianto sanzionatorio di natura amministrativa, per le fattispecie più gravi gli Stati membri abbiano facoltà di stabilire sanzioni penali aggiuntive ovvero di discrezionalmente optare solo per le sanzioni penali. Ciò confermerebbe che si tratta di scelte discrezionali di competenza del legislatore nazionale.

In ogni caso, secondo l'interveniente, la questione sarebbe infondata nel merito.

In primo luogo, infatti, il suo accoglimento determinerebbe una violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con la direttiva n. 2003/6/CE che, sino al 3 luglio 2016, continuerebbe a trovare applicazione e che impone agli Stati membri di punire gli abusi di mercato con sanzioni amministrative.

In secondo luogo, la qualificazione come "penali" delle sanzioni amministrative applicate dalla CONSOB contrasterebbe con i principi costituzionali interni fondanti il sistema penale e processuale italiano, vale a dire con i principi di legalità, di obbligatorietà dell'azione penale e di ragionevolezza.



Tale contrasto con prevalenti presidi costituzionali interni, impedirebbe perciò alla norma convenzionale interposta, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, di integrare lo stesso parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., cioè in ossequio alla giurisprudenza costituzionale in materia.

4.- Con atto depositato il 14 aprile 2015 si è costituito C.C.R., imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione, in particolare di quella concernente l'art. 649 cod. proc. pen.

5.- Con ordinanza del 21 gennaio 2015 (reg. ord. n. 52 del 2015), notificata il successivo 26 gennaio, la sezione tributaria della Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, dell'art. 187-ter, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui prevede la comminatoria congiunta della sanzione penale prevista dall'art. 185 del medesimo d.lgs. n. 58 del 1998 e della sanzione amministrativa prevista per l'illecito di cui all'art. 187-ter dello stesso decreto.

In particolare, il rimettente ha premesso che pende dinanzi a sé ricorso per cassazione avverso la sentenza emessa il 23 ottobre 2008 dalla Corte d'appello di Roma, con la quale venivano rideterminate le sanzioni inflitte dalla CONSOB per condotte di manipolazione del mercato. Nel predetto giudizio, inoltre, era stata prodotta la sentenza della Corte di cassazione che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la sentenza, per ciò divenuta definitiva, emessa il 10 dicembre 2008 dal Tribunale ordinario di Roma con la quale era stata disposta l'applicazione della pena su richiesta agli attuali ricorrenti per reati corrispondenti ai medesimi fatti oggetto dell'illecito amministrativo.

Ha osservato il rimettente che con la sentenza Grande Stevens e altri contro Italia, apparirebbe «chiaro l'orientamento dei giudici di Strasburgo di rimproverare agli organi giurisdizionali la mancata disapplicazione di un principio (ne bis in idem) che il legislatore nazionale ha introdotto in materia penale ma non nei rapporti tra sanzione amministrativa di natura penale e sanzione penale».

In particolare, con la citata sentenza la Corte di Strasburgo avrebbe riconosciuto natura penale alle sanzioni amministrative previste dal citato art. 187-ter, con conseguente sua soggezione al divieto del bis in idem, contenuto nell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Secondo il giudice *a quo* il principio affermato sarebbe «bidirezionale», nel senso che esso troverebbe applicazione sia nel caso di sanzione amministrativa precedente quella penale, sia nel caso inverso, come quello occorso nella specie, nel quale il giudizio penale si è esaurito prima rispetto a quello amministrativo ancora sub iudice.

Inoltre, secondo il rimettente, «in forza del principio del favor rei, va assimilata la sentenza di patteggiamento a quella penale di condanna», con la conseguente idoneità della stessa a determinare base idonea a supportare il divieto di bis in idem nei termini affermati dalla Corte di Strasburgo.

Lo stesso rimettente ha poi richiamato la giurisprudenza costituzionale sugli effetti delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo, desumendo che la violazione della norma convenzionale, quale parametro interposto, determina la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove non sia consentita una interpretazione conforme del diritto nazionale.

Il giudice *a quo* ha quindi osservato che i medesimi comportamenti oggetto della sentenza di patteggiamento sarebbero puniti con una sanzione qualificata come amministrativa dall'art. 187-ter, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, con conseguente rilevanza della questione sollevata, in quanto «non appare conforme ai principi sovranazionali sanciti dalla CEDU la previsione del doppio binario e, quindi, della cumulabilità tra sanzione penale e amministrativa, applicata in processi diversi, qualora quest'ultima abbia natura di sanzione penale».

Andrebbe peraltro «rimessa alla Consulta, alla luce dei principi CEDU, determinare il rilievo, ai fini della applicazione del principio del "ne bis in idem", della valutazione, da parte del giudice nazionale, della effettiva afflittività della sanzione penale», posto che nella specie era stata applicata la sola pena detentiva, dichiarata interamente condonata, con la conseguenza che l'imputato non aveva subito alcun «effettivo pregiudizio nella sfera personale».

Occorrerebbe quindi, secondo il giudice *a quo*, «verificare se la obbligatorietà delle sanzioni amministrative nel sistema degli illeciti di market abuse sia confliggente col sistema del c.d. divieto del bis in idem, allorché venga preliminarmente emessa una sanzione penale e se, eventualmente, quest'ultima, a prescindere dalla sua afflittività e proporzionalità, in relazione al fatto commesso, sia preclusiva alla comminatoria della sanzione amministrativa, o se ne debba solamente tenere conto al fine della successiva comminatoria della sanzione amministrativa», ciò anche alla luce della direttiva n. 2003/6/CE che impone agli Stati membri di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive e del sistema previsto dagli artt. 187-duodecies e 187-terdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 che impongono di non sospendere i procedimenti amministrativi per abusi di mercato pur in pendenza del procedimento penale per i medesimi fatti, stabilendo poi che la esazione della pena pecuniaria eventualmente inflitta in sede penale sia limitata alla parte eccedente quella riscossa dall'autorità amministrativa.

6.- Con atto depositato il 5 maggio 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.



In primo luogo la questione sarebbe inammissibile per le società, che sono state sanzionate in via amministrativa per l'illecito di cui all'art. 187-*quinquies* del d.lgs. n. 58 del 1998, mentre in sede penale era stato loro contestato l'illecito di cui agli artt. 5, 25-*ter* e 25-*sexies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

Quanto all'imputato, non sarebbe stata motivata - o addirittura sarebbe stata esclusa dal rimettente - l'esistenza di una duplicità di sanzioni dotate di afflittività tale da poter determinare una violazione del *ne bis in idem* ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Nel merito la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata in quanto l'intervento manipolativo dell'art. 187-*ter*, comma 1, d.lgs. n. 58 del 1998, sollecitato dal rimettente, contrasterebbe con il principio di legalità ex art. 25 Cost. e, quindi, con la riserva di legge, il principio di tassatività delle fattispecie e di irretroattività delle norme penali. Sul punto è stato richiamato l'insegnamento della sentenza n. 49 del 2015 della Corte costituzionale, rimarcandosi come il giudice debba innanzitutto obbedienza alla Carta repubblicana.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato affidare alle sole sanzioni penali la tutela dagli abusi del mercato minerebbe l'effettività della disciplina che, specie nel campo della finanza, necessiterebbe di un'azione deterrente più celere e mirata, svincolata dalle «lungaggini del processo penale».

Ad avviso della difesa dello Stato, poi, la sentenza Grande Stevens non impedirebbe di configurare due previsioni sanzionatorie per lo stesso fatto quando ciò sia necessario per esaurirne il disvalore plurioffensivo, ciò che appunto avverrebbe nella specie, dove le sanzioni amministrative sarebbero volte a rendere non conveniente l'abuso colpendo il patrimonio del responsabile a tutela della fiducia degli investitori in via generale e preventiva, mentre l'illecito penale assumerebbe valenza repressiva contro la figura professionale dell'operatore che ha commesso l'abuso, in ragione del pericolo per la vigilanza che esso rappresenterebbe.

7.- Con atto depositato il 5 maggio 2015, si è costituita la CONSOB chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque infondata, sollecitando, altresì, che la sua trattazione venga fissata nella stessa udienza nella quale si discute la questione di cui all'ordinanza di rimessione iscritta al n. 35 del 2015, ripercorrendo e ulteriormente illustrando le argomentazioni già sviluppate nella memoria depositata in quel giudizio.

8.- Con memoria depositata fuori termine, il 16 febbraio 2016, sono intervenute nel giudizio le società sanzionate e R.S., parti nel giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 15 gennaio 2015 (reg. ord. n. 38 del 2015), notificata il successivo 21 gennaio, la quinta sezione penale della Corte di cassazione ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui prevede «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» anziché «Salvo che il fatto costituisca reato», per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98 (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»).

In via subordinata, il giudice rimettente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede «l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli», in relazione al medesimo parametro e alla medesima norma interposta della questione principale.

Il giudice rimettente è investito del ricorso proposto contro la condanna di un imputato per il reato previsto dall'art. 184, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 58 del 1998, per abuso di informazioni privilegiate e riferisce che era già passata in giudicato una pronuncia che aveva respinto l'opposizione della stessa persona contro una sanzione amministrativa pecuniaria inflitta dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, ai sensi dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, per il medesimo fatto.

Applicando un consolidato principio di diritto a un caso analogo a quello oggetto del giudizio *a quo*, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, ha affermato, sia la natura penale della sanzione prevista dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, sia la violazione da parte della Repubblica ita-



liana dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, per avere proceduto in sede penale ai sensi dell'art. 185 del d.lgs. n. 58 del 1998, nonostante fosse già divenuta definitiva una prima condanna per il medesimo fatto, sia pure diversamente qualificato giuridicamente.

La Corte di cassazione ha constatato che una identica situazione si era verificata nel caso soggetto al suo scrutinio, nel quale, benché l'imputato per lo stesso fatto fosse stato già punito in via definitiva, ai sensi dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, con una sanzione amministrativa particolarmente gravosa, si procedeva ugualmente nei suoi confronti per il reato previsto dall'art. 184, lettera *b*), del d.lgs. n. 58 del 1998, e ha rilevato che ciò stava avvenendo in violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, il quale imporrebbe di arrestare immediatamente il corso di questo secondo processo.

Ciò considerato, la Corte di cassazione ha formulato due questioni di costituzionalità, ponendole in ordine subordinato.

La prima questione tende ad escludere il concorso tra la sanzione penale e la sanzione amministrativa, facendo recedere l'illecito amministrativo quando il medesimo fatto è previsto come reato. In questo modo, secondo il giudice rimettente si darebbe inoltre attuazione alla direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato, che, invertendo la scelta compiuta con la precedente direttiva 28 gennaio 2003, n. 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato, impone agli Stati membri di adottare sanzioni penali per i casi più gravi di abuso di mercato, commessi con dolo, e permette loro di affiancare una sanzione amministrativa.

La questione subordinata, invece, riguarda l'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la sua applicazione anche quando la persona è stata giudicata in via definitiva per il medesimo fatto punito con una sanzione amministrativa alla quale debba essere riconosciuta natura penale ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

La Corte di cassazione è consapevole che in caso di accoglimento della questione subordinata verrebbe a generarsi una grave «incongruenza sistematica», giacché troverebbe applicazione la sanzione inflitta cronologicamente per prima in via definitiva, a seconda delle contingenze delle singole vicende processuali, e tuttavia ritiene che una tale «incongruenza» non possa essere di ostacolo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ove essa sia la sola via per riparare un *vulnus* costituzionale dei diritti della persona.

2.- Con ordinanza del 21 gennaio 2015 (reg. ord. n. 52 del 2015), notificata il successivo 26 gennaio, la sezione tributaria della Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, dell'art. 187-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui prevede la comminatoria congiunta della sanzione penale prevista dall'art. 185 del medesimo d.lgs. n. 58 del 1998 e della sanzione amministrativa prevista per l'illecito di cui all'art. 187-*ter* dello stesso decreto.

La Corte di cassazione è chiamata a pronunciarsi sulla impugnazione proposta contro una sentenza della Corte d'appello di Roma, che ha rigettato l'opposizione avverso l'irrogazione di sanzioni amministrative, da parte della CONSOB, ai sensi dell'art. 187-*ter* del d.lgs. n. 58 del 1998, e con il ricorso è stato fatto valere il giudicato penale già formatosi sui medesimi fatti storici di illecita manipolazione del mercato.

In particolare, il giudice rimettente ha ritenuto che la disposizione censurata sia illegittima in quanto permette un secondo giudizio per un medesimo fatto concreto, integrante sia l'illecito amministrativo ex art. 187-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, sia il reato di cui all'art. 185 del medesimo decreto, pur essendo previste, per l'illecito amministrativo, misure da considerarsi penali, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in considerazione della natura della violazione e della gravità delle conseguenze.

Più precisamente, secondo la Corte di cassazione andrebbe «rimessa alla Consulta, alla luce dei principi CEDU, determinare il rilievo, ai fini della applicazione del principio del “ne bis in idem”, della valutazione, da parte del giudice nazionale, della effettiva afflittività della sanzione penale», posto che nella specie era stata applicata la sola pena detentiva, dichiarata interamente condonata, con la conseguenza che l'imputato non aveva subito alcun «effettivo pregiudizio nella sfera personale».

Occorrerebbe quindi, secondo il giudice *a quo*, «verificare se la obbligatorietà delle sanzioni amministrative nel sistema degli illeciti di market abuse sia confliggente col sistema del c.d. divieto del ne bis in idem, allorché venga preliminarmente emessa una sanzione penale e se, eventualmente, quest'ultima, a prescindere dalla sua afflittività e proporzionalità, in relazione al fatto commesso, sia preclusiva alla comminatoria della sanzione amministrativa, o se ne debba solamente tenere conto al fine della successiva comminatoria della sanzione amministrativa», ciò anche alla luce della direttiva n. 2003/6/CE, che impone agli Stati membri di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive e del sistema previsto dagli artt. 187-*duodecies* e 187-*terdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 che impongono di non sospendere i procedimenti amministrativi per abusi di mercato pur in pendenza del procedimento penale per i medesimi fatti, stabilendo, poi, che la esazione della pena pecuniaria eventualmente inflitta in sede penale sia limitata alla parte eccedente quella riscossa dall'autorità amministrativa.



3.- Nel procedimento di cui al registro ordinanze n. 38 del 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 14 aprile 2015 e si sono costituite la parte privata C.C.R., con atto depositato il 14 aprile 2015, e la CONSOB con atto depositato il 13 aprile 2015.

Nel procedimento di cui al registro ordinanze n. 52 del 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 5 maggio 2015 e si sono costituiti la CONSOB con atto depositato il 5 maggio 2015, R.S. e le società Garlsson srl in liquidazione e Magiste International sa con atto depositato, fuori termine, il 16 febbraio 2016.

4.- In via preliminare deve disporsi la riunione dei giudizi in quanto pongono questioni analoghe per oggetto, termini e parametri.

Entrambe le ordinanze di rimessione, infatti, pongono questioni relative al rispetto del *ne bis in idem* come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in casi di cosiddetto "doppio binario" sanzionatorio, cioè in casi nei quali la legislazione nazionale prevede un doppio livello di tutela, penale e amministrativo. In particolare le due ordinanze riguardano il settore degli abusi di mercato.

In questo ambito, sino al 2005 le figure dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato erano sanzionate esclusivamente in sede penale come delitti dagli artt. 184 e 185 del Testo unico della finanza - TUF (d.lgs. n. 58 del 1998).

Successivamente, con la legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), attuativa della direttiva n. 2003/6/CE (cosiddetta Market Abuse Directive, *MAD*), ai delitti di cui sopra sono stati affiancati due paralleli illeciti amministrativi previsti, rispettivamente, dagli artt. 187-*bis* (insider trading) e 187-*ter* (manipolazione di mercato) del novellato TUF. Gli illeciti amministrativi sono descritti in modo sovrapponibile ai corrispondenti delitti, ovvero con una formulazione tale da ricomprendere, di fatto, anche l'omologa fattispecie penale.

La sovrapposizione dell'ambito applicativo di ciascun delitto con il corrispondente illecito amministrativo è contemplata dallo stesso legislatore, come risulta dalla clausola di apertura degli artt. 187-*bis* e 187-*ter* «[s]alve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», che, in tal modo, stabilisce, da un punto di vista sostanziale, il cumulo dei due tipi di sanzioni. Proprio tali clausole sono oggetto di censura nelle due ordinanze di rimessione.

Una tale disciplina è stata stigmatizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto contrastante con il principio del *ne bis in idem*, di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, che vieta di perseguire o giudicare una persona per un secondo illecito nella misura in cui alla base di quest'ultimo vi siano i medesimi fatti.

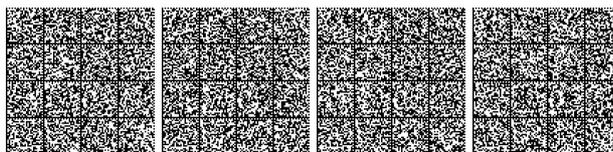
In particolare, due aspetti della giurisprudenza della Corte EDU determinano una diversa interpretazione del principio in questione, rispetto a come esso è applicato nell'ordinamento interno.

Il primo riguarda la valutazione della "identità del fatto" - l'«*idem*» -. La Corte europea ritiene che tale valutazione sia da effettuarsi in concreto e non in relazione agli elementi costitutivi dei due illeciti. In particolare, la giurisprudenza europea ravvisa l'identità del fatto quando, da un insieme di circostanze fattuali, due giudizi riguardino lo stesso accusato e in relazione a situazioni inestricabilmente collegate nel tempo e nello spazio.

Il secondo aspetto riguarda la nozione di sanzione penale, da definirsi non in base alla mera qualificazione giuridica da parte della normativa nazionale, ma in base ai cosiddetti "criteri Engel" (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento). Si tratta di tre criteri individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, da esaminare congiuntamente per stabilire se vi sia o meno una imputazione penale: il primo è dato dalla qualificazione giuridica operata dalla legislazione nazionale; il secondo è rappresentato dalla natura della misura (che, ad esempio non deve consistere in mere forme di compensazione pecuniaria per un danno subito, ma deve essere finalizzata alla punizione del fatto per conseguire effetti deterrenti); il terzo è costituito dalla gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere. Alla luce di tali criteri, sanzioni qualificate come non aventi natura penale dal diritto nazionale, possono invece essere considerate tali ai fini della applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle relative garanzie.

In questo panorama giurisprudenziale si inserisce la sentenza della Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, divenuta definitiva il 7 luglio 2014, a cui fanno riferimento entrambe le ordinanze di rimessione in esame.

La suddetta pronuncia censura specificamente l'ordinamento italiano per aver previsto un sistema di "doppio binario" sanzionatorio nel settore degli abusi di mercato. La decisione della Corte europea attribuisce natura sostanzialmente penale alle sanzioni amministrative stabilite per l'illecito di manipolazione del mercato ex art. 187-*ter* del TUF, in considerazione della gravità desumibile dall'importo elevato delle sanzioni pecuniarie inflitte e dalle conseguenze delle sanzioni interdittive. La medesima pronuncia sottolinea poi la mancanza di un meccanismo che comporti l'in-



terruzione del secondo procedimento nel momento in cui il primo sia concluso con pronuncia definitiva. Infine, essa evidenzia l'identità dei fatti, dato che i due procedimenti, dinanzi alla CONSOB e davanti al giudice penale, riguardano un'unica e stessa condotta, da parte delle stesse persone, nella stessa data. Da tali considerazioni, la Corte europea desume la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

In entrambi i casi, la Corte rimettente sottolinea che il *vulnus* al principio del *ne bis in idem*, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Grande Stevens*, avrebbe una valenza sistemica e potenzialmente riguarderebbe non solo gli abusi di mercato, ma tutti gli ambiti in cui l'ordinamento italiano ha istituito un sistema di doppio binario sanzionatorio, in cui il rapporto tra illecito amministrativo e penale non venga risolto nel senso di un concorso apparente di norme.

5.- In via preliminare deve confermarsi l'inammissibilità della costituzione di R.S. e delle società *Garlsson srl*, in liquidazione, e *Magiste International sa*, poiché intervenuta oltre il termine previsto dall'art. 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: infatti, l'ordinanza di rimessione è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica il 15 aprile 2015 e le parti di cui sopra si sono costituite ben oltre venti giorni dopo, il 16 febbraio 2016.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine per la costituzione e l'intervento nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenze n. 220 e n. 128 del 2014, n. 303 del 2010) e il suo mancato rispetto determina, per ciò, l'inammissibilità della costituzione.

Viceversa deve confermarsi l'ammissibilità dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e delle altre parti private.

Invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 162 del 2014, n. 237 del 2013, n. 272 del 2012, n. 304, n. 293, n. 118 del 2011, n. 138 del 2010 e n. 263 del 2009; ordinanze n. 240 del 2014, n. 156 del 2013 e n. 150 del 2012), ai sensi degli artt. 3 e 4 delle citate norme integrative sono ammessi a costituirsi e intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri (e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale), nonché le sole parti del giudizio principale: nel caso di specie, tutte le parti private costituite sono anche parti nei giudizi a *quibus* e, dunque, non ci sono ragioni per dubitare della ammissibilità del loro intervento.

6.- Tutte le questioni di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio sono inammissibili.

6.1.- La questione sollevata in via principale dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione è inammissibile in quanto non rilevante nel giudizio *a quo*.

Essa concerne una disposizione, l'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, che ha già ricevuto definitiva applicazione dall'autorità amministrativa nel relativo procedimento, mentre la Corte rimettente è piuttosto chiamata a giudicare in riferimento al reato di cui all'art. 184, comma 1, lettera *b*), del medesimo d.lgs. n. 58 del 1998.

L'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 187-*bis* del citato decreto non solo non consentirebbe di evitare la lamentata violazione del *ne bis in idem*, ma semmai contribuirebbe al suo verificarsi, dato che l'autorità giudiziaria procedente dovrebbe comunque proseguire il giudizio penale ai sensi del precedente art. 184, benché l'imputato sia già stato assoggettato, per gli stessi fatti, a un giudizio amministrativo divenuto definitivo e benché, in considerazione della gravità delle sanzioni amministrative applicate, a tale giudizio debba essere attribuita natura "sostanzialmente" penale, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tale abnorme effetto tradirebbe l'esigenza che non si produca nel processo principale la violazione della Costituzione, cui è sotteso il carattere pregiudiziale della questione di costituzionalità, e con esso il requisito della rilevanza. Difatti, il divieto di *ne bis in idem* prescritto dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU verrebbe irrimediabilmente infranto, anziché osservato, arrestando, come si dovrebbe, il corso del secondo giudizio.

Né sono utili in senso contrario gli argomenti sviluppati dal rimettente per sostenere che, comunque, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 produrrebbe effetti favorevoli all'imputato, posto che, in forza dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), andrebbe revocata la sanzione amministrativa pecuniaria determinata in base alla norma dichiarata incostituzionale e divenuta perciò priva di base legale.

Questa Corte non ha motivo, a tale proposito, di saggiare la plausibilità dell'argomentazione del rimettente sull'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 al caso in cui sia stato dichiarato incostituzionale non un reato ma un illecito amministrativo che assume veste "penale" ai soli fini del rispetto delle garanzie della CEDU. È infatti preliminare osservare che, in ogni caso, si tratta di profili attinenti alle vicende della sanzione amministrativa,



privi di rilevanza per il giudice rimettente, e quindi estranee al presente giudizio. Ma, soprattutto, torna a manifestarsi con forza il rilievo che essi non scongiurerebbero in alcun modo la violazione del *ne bis in idem*, pienamente integrata dal proseguimento, auspicato dal giudice *a quo*, del giudizio penale, quali che siano poi gli effetti di quest'ultimo sulla fase di esecuzione delle sanzioni penali e amministrative.

Va aggiunto che la questione posta in via principale dalla Corte di cassazione, se da un lato non vale a prevenire il vulnus all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU nel processo principale, dall'altro lato, sul piano sistematico, eccede lo scopo al quale dovrebbe essere invece ricondotta sulla base della norma interposta appena richiamata.

È infatti pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di *ne bis in idem* ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro.

Non può negarsi che un siffatto divieto possa di fatto risolversi in una frustrazione del sistema del doppio binario, nel quale alla diversa natura, penale o amministrativa, della sanzione si collegano normalmente procedimenti anch'essi di natura diversa, ma è chiaro che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU. È significativo il fatto che in tale prospettiva si muove il recente art. 11, comma 1, lettera *m*), della legge delega 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2014), per l'attuazione alla direttiva n. 2014/57/UE, che impone agli Stati membri di adottare sanzioni penali per i casi più gravi di abuso di mercato, commessi con dolo e permette loro di aggiungere una sanzione amministrativa nella linea dell'art. 30 del regolamento 16 aprile 2014, n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE.

6.2.- La questione sollevata in via subordinata, avente ad oggetto l'art. 649 cod. proc. pen., è a sua volta inammissibile.

Il giudice *a quo* investe l'art. 649 cod. proc. pen. pur nella convinzione che tale via conduca a una soluzione di incerta compatibilità con la stessa Costituzione, ma che nondimeno appare idonea ad impedire la lesione di un diritto della persona. La questione prospettata, infatti, richiede alla Corte un intervento additivo, che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto, nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli».

La stessa Corte rimettente, tuttavia, evidenzia che l'accoglimento di una tale questione determinerebbe un'incertezza quanto al tipo di risposta sanzionatoria - amministrativa o penale - che l'ordinamento ricollega al verificarsi di determinati comportamenti, in base alla circostanza aleatoria del procedimento definito più celermente. Infatti, l'intervento additivo richiesto non determinerebbe un ordine di priorità, né altra forma di coordinamento, tra i due procedimenti - penale e amministrativo - cosicché la preclusione del secondo procedimento scatterebbe in base al provvedimento divenuto per primo irrevocabile, ponendo così rimedio - come osserva la Corte rimettente - ai singoli casi concreti, ma non in generale alla violazione strutturale da parte dell'ordinamento italiano del divieto di *ne bis in idem*, come censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Grande Stevens*.

La stessa Corte rimettente sottolinea, poi, che l'incertezza e la casualità delle sanzioni applicabili potrebbero a loro volta dar luogo alla violazione di altri principi costituzionali: anzitutto, perché si determinerebbe una violazione dei principi di determinatezza e di legalità della sanzione penale, prescritti dall'art. 25 Cost.; in secondo luogo perché potrebbe risultare vulnerato il principio di ragionevolezza e di parità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost.; infine, perché potrebbero essere pregiudicati i principi di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, imposti dal diritto dell'Unione europea, come esplicitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza, 23 febbraio 2013, in causa C-617/10 *Aklagaren contro Akerberg Fransson*), in violazione, quindi, degli artt. 11 e 117 Cost.

Nel ragionamento del giudice rimettente, però, tali "incongruenze" dovrebbero soccombere di fronte al prioritario rilievo da conferire alla tutela del diritto personale a non essere giudicato due volte per lo stesso fatto. Il sacrificio dei principi costituzionali ora ricordati è perciò legato strettamente, nell'*iter* logico del giudice *a quo*, all'infondatezza della questione principale, che la Corte di cassazione ha individuato quale via privilegiata per risolvere il dubbio di costituzionalità.



Sotto questo aspetto si coglie il carattere perplesso della motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione subordinata, che ne segna l'inammissibilità. È, infatti, lo stesso rimettente a postulare, a torto o a ragione, che l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU dovrebbe avvenire prioritariamente attraverso una strada che egli non può percorrere per difetto di rilevanza, cosicché la questione subordinata diviene per definizione una incongrua soluzione di ripiego.

6.3.- Parimenti inammissibile è la questione sollevata dalla sezione tributaria della Corte di cassazione, in ordine all'art. 187-ter, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, in quanto formulata in maniera dubitativa e perplessa.

Il giudice *a quo*, infatti, dopo aver affermato che con la sentenza Grande Stevens e altri contro Italia, «appare chiaro l'orientamento dei giudici di Strasburgo di rimproverare agli organi giurisdizionali la mancata disapplicazione [sic] di un principio (ne bis in idem) che il legislatore nazionale ha introdotto in materia penale ma non nei rapporti tra sanzione amministrativa di natura penale e sanzione penale» e che il principio affermato dalla Corte europea sarebbe «bidirezionale» - nel senso che esso troverebbe applicazione sia nel caso di sanzione amministrativa precedente quella penale, sia nel caso inverso, come quello occorso nella specie, nel quale il giudizio penale si è esaurito prima di quello amministrativo ancora sub iudice - la sezione tributaria della Corte di cassazione ritiene di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-ter, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, in quanto «non appare conforme ai principi sovranazionali sanciti dalla CEDU la previsione del doppio binario e, quindi, della cumulabilità tra sanzione penale e amministrativa, applicata in processi diversi».

L'ordinanza prosegue osservando che occorrerebbe, «verificare se la obbligatorietà delle sanzioni amministrative nel sistema degli illeciti di market abuse sia configgente col sistema del c.d. divieto del ne bis in idem, allorché venga preliminarmente emessa una sanzione penale e se, eventualmente, quest'ultima, a prescindere dalla sua afflittività e proporzionalità, in relazione al fatto commesso, sia preclusiva alla comminatoria della sanzione amministrativa, o se ne debba solamente tenere conto al fine della successiva comminatoria della sanzione amministrativa», ciò anche alla luce della direttiva europea n. 2003/6/CE che impone agli Stati membri di prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive e del sistema previsto dagli artt. 187-duodecies e 187-terdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 che impongono di non sospendere i procedimenti amministrativi per abusi di mercato pur in pendenza del procedimento penale per i medesimi fatti, stabilendo, poi, che la esazione della pena pecuniaria eventualmente inflitta in sede penale sia limitata alla parte eccedente quella riscossa dall'autorità amministrativa.

In tal modo, la Corte rimettente non scioglie i dubbi che essa stessa formula quanto alla compatibilità tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e i principi del diritto dell'Unione europea - sia in ordine alla eventuale non applicazione della normativa interna, sia sul possibile contrasto tra l'interpretazione del principio del ne bis in idem prescelta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e quella adottata nell'ordinamento dell'Unione europea, anche in considerazione dei principi delle direttive europee che impongono di verificare l'effettività, l'adeguatezza e la dissuasività delle sanzioni residue - dubbi che dovevano invece essere superati e risolti per ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata.

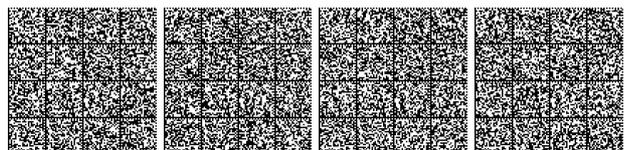
Tali perplessità e la formulazione dubitativa della motivazione si riflettono, poi, sull'oscurità e incertezza del pettum, giacché il rimettente finisce per non chiarire adeguatamente la portata dell'intervento richiesto a questa Corte, ciò che costituisce ulteriore ragione di inammissibilità della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) e dell'art. 649 del codice di procedura penale, sollevate, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-ter, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, sollevata, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, dalla sezione tributaria della Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI e Marta CARTABIA, *Redattori*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160102

N. 103

Sentenza 22 marzo - 12 maggio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Previsione di accantonamenti nei confronti delle autonomie speciali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica - Ricorso della Regione siciliana.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato il successivo 1° ottobre ed iscritto al reg. confl. enti n. 12 del 2012, la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota 23 luglio 2012, n. 0052547 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, avente ad oggetto «Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11 del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16», in quanto lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana ed in particolare di quelle di cui agli artt. 36, primo comma, e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente afferma che l'attuazione degli accantonamenti disposti dal Ministero nei suoi confronti comporterebbe la sottrazione di gettito di esclusiva spettanza regionale. Infatti, la nota che dà luogo al conflitto renderebbe noto, che, nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), saranno operati gli accantonamenti ivi previsti nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica.

In particolare, per le Regioni autonome Valle d'Aosta e Sardegna detti accantonamenti saranno operati direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre per le altre autonomie speciali, le cui entrate sono acquisite mediante il meccanismo della riscossione diretta, l'Agenzia delle entrate - Ufficio struttura di gestione provvederà a trattenere gli importi (relativamente alla Regione siciliana l'ammontare è quantificato per il 2012 in euro 335.012.609,15) onde versarli successivamente al bilancio dello Stato in caso di mancata attuazione della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

La ricorrente ha in precedenza impugnato le disposizioni legislative, alle quali la nota ministeriale dà attuazione.

Con un primo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 39 del 2012, sono stati impugnati gli artt. 13 e 28 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 particolare, il citato art. 13 è stato censurato per violazione degli artt. 14, lettera o), 36, 37 - in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto siciliano, dell'art. 119, quarto comma, Cost. - in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - e del principio di leale collaborazione.

L'art. 28, commi 2 e 3, del d.l. n. 201 del 2011 è stato censurato per violazione dell'art. 17, lettera b), dello statuto siciliano - che assegna alla Regione siciliana la competenza concorrente in materia sanitaria - degli artt. 36 e 37 del medesimo statuto e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria, nonché del principio di leale collaborazione.



Con ulteriore ricorso, iscritto al reg. ric. n. 85 del 2012, sono stati impugnati gli artt. 2, comma 4, e 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27. Entrambi gli articoli sono stati censurati per violazione dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria e per violazione del principio di leale collaborazione; l'art. 35, commi 4 e 5, è stato impugnato anche per violazione dell'art. 43 dello statuto siciliano e del principio di leale collaborazione.

Infine con successivo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 101 del 2012, è stato impugnato l'art. 4, commi 2 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44: il comma 2 è stato censurato per violazione degli artt. 36 - in relazione agli artt. 2 e 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto siciliano e del principio di leale collaborazione; il comma 10 è stato impugnato per violazione degli artt. 36 - in relazione alle norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto medesimo nonché del principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente, le norme impugnate prevederebbero, a garanzia dell'autonomia finanziaria delle autonomie speciali, che l'accantonamento a valere sulle quote di gettito in favore dello Stato sarebbe limitato nel tempo e opererebbe solo «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge delega n. 42 del 2009. Nondimeno, a giudizio della Regione siciliana la portata garantistica di tali disposizioni sarebbe meramente apparente, ove si consideri che l'art. 28, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 ha abrogato il termine di legge stabilito (trenta mesi) per l'emanazione della normativa di attuazione. Con la conseguenza che l'accantonamento previsto dalla censurata norma, anziché avere durata circoscritta, opererebbe immediatamente e per un periodo temporalmente illimitato.

Al riguardo la ricorrente rileva che alla Regione siciliana, diversamente dalle altre autonomie speciali, non spetterebbe una quota di compartecipazione al gettito di singoli tributi, bensì, di principio, il gettito nella sua interezza, con ciò configurandosi il diritto della medesima alla percezione dello stesso senza che si possa giustificare alcuna ritenuta da parte dello Stato.

La Regione siciliana sostiene inoltre che con la sentenza n. 193 del 2012 la Corte costituzionale avrebbe sancito, in linea con la propria precedente giurisprudenza, l'illegittimità di ogni prescrizione volta ad imporre agli enti territoriali misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato.

La ricorrente afferma che il riferito meccanismo sarebbe illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie, in quanto, oltre a sottrarre il gettito di sua spettanza, necessario alla copertura del fabbisogno finanziario della stessa, non assicurerebbe il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, tendenti a garantire modalità applicative dei citati meccanismi di concorso alla finanza pubblica rispettose della speciale autonomia della Regione siciliana.

Risulterebbe leso, altresì, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., il cui rispetto si renderebbe necessario, pure nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, a tutela della particolare autonomia finanziaria attribuitale.

La ricorrente ritiene inoltre che, in ossequio al principio di leale collaborazione, l'amministrazione finanziaria statale avrebbe dovuto prevedere la partecipazione delle Regioni interessate al procedimento attuativo in questione. Sarebbe, inoltre, lesiva delle attribuzioni della Regione siciliana la disposizione, contenuta nella nota impugnata, che prescrive all'Agenzia delle entrate - Ufficio struttura di gestione di trattenere l'importo di euro 335.012.609,15 spettanti alla Regione siciliana in virtù dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Queste considerazioni troverebbero conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2012, secondo la quale risulterebbe incostituzionale una norma di coordinamento della finanza pubblica che prevedesse un'applicazione diretta ed automatica di disposizioni, «senza l'intermediazione di norme adottate con le procedure previste di attuazione statutaria». Tale principio risulterebbe violato nella fattispecie oggetto del presente ricorso, poiché verrebbe prevista l'immediata acquisizione al bilancio statale delle entrate tributarie di spettanza regionale, senza attuazione della procedura pattizia prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Secondo la Regione, sarebbe evidente che il complessivo intervento dello Stato attuato con le modalità di cui alla nota impugnata arrecherebbe un vulnus al bilancio regionale.

Alla luce di tali argomenti, la ricorrente chiede che sia dichiarato che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione della nota impugnata e, per l'effetto, che la stessa venga annullata nella parte in cui dispone l'accantonamento nei confronti della Regione siciliana.

Inoltre, preliminarmente, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la ricorrente chiede la sospensione dell'atto impugnato, invasivo delle attribuzioni e delle spettanze regionali



in materia finanziaria ed immediatamente lesivo per le disponibilità regionali di cassa. Le risorse finanziarie della Regione, ed ancor più concretamente i mezzi di pagamento necessari per far fronte agli impegni legittimamente assunti dalla medesima, risulterebbero inevitabilmente ridotti, con conseguente paralisi, nell'ipotesi in cui tali risorse vengano indebitamente decurtate delle quote erroneamente trattenute dall'Erario. La penalizzazione subita, avente peraltro diretto ed immediato riverbero sulla capacità di spesa regionale, configurerebbe quelle «gravi ragioni» cui fa specifico riferimento il citato art. 40 della legge n. 87 del 1953 per poter procedere alla sospensione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, evidenziando che la nota impugnata si limiterebbe a rendere noto alla Regione che, nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, sarebbero stati operati gli accantonamenti previsti dalle disposizioni legislative, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica. La nota impugnata sarebbe, pertanto, meramente esplicativa di precedenti misure legislative, che la stessa ricorrente specifica di avere tempestivamente impugnato davanti a questa Corte. Pertanto, la nota in questione non potrebbe ritenersi di per sé lesiva di prerogative regionali, la cui lesione sarebbe riconducibile a provvedimenti legislativi preesistenti, dei quali l'atto impugnato neppure costituirebbe attuazione, avendo un contenuto meramente informativo.

Per queste ragioni ad avviso della difesa dello Stato il conflitto sarebbe inammissibile.

Nel merito il resistente ribadisce la legittimità delle disposizioni che la nota impugnata richiama, in quanto gli accantonamenti disposti non mirerebbero ad eludere il procedimento di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la cui definizione non sarebbe nella disponibilità esclusiva dello Stato, ma dipenderebbe anche dalla volontà regionale. Le disposizioni in questione si limiterebbero a prevedere in via transitoria, nell'oggettiva impossibilità di attendere la definizione dell'anzidetto procedimento a causa dell'incombenza di una crisi economica di portata dirompente e sovranazionale, modalità di concorso delle autonomie speciali a fronteggiare gli ineludibili oneri connessi al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti ed all'adempimento dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe, altresì, infondata la dedotta violazione del principio di leale collaborazione in relazione all'emanazione dell'atto impugnato, in quanto la misura della contribuzione, oltre a essere transitoria, sarebbe stata comunque disposta dalla fonte legislativa.

Il resistente, infine, chiede che sia rigettata la richiesta di sospensione, sia per mancanza del fumus, alla luce di quanto argomentato, sia per l'insussistenza del periculum in mora, atteso che l'impossibilità di far fronte agli impegni finanziari è stata solo genericamente allegata, ma non concretamente dimostrata.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri, poiché l'atto impugnato costituirebbe attuazione dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, chiede che il conflitto sollevato dalla Regione siciliana sia deciso in conformità a quanto statuito da questa Corte costituzionale nella sentenza n. 82 del 2015, che ha respinto l'impugnativa proposta dalla medesima Regione avverso la citata disposizione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso di cui in epigrafe la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del 23 luglio 2012, n. 0052547, avente ad oggetto «Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16».

Secondo la ricorrente, la nota oggetto del conflitto sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana ed in particolare violerebbe gli artt. 36, primo comma, e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché il principio di leale collaborazione.

1.1.- La Regione siciliana lamenta la sottrazione di gettito di sua esclusiva spettanza attraverso l'attuazione degli accantonamenti disposti con la nota in questione a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali.



Detti accantonamenti sarebbero operati, per le Regioni autonome Valle d'Aosta e Sardegna, direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre per le altre autonomie speciali, tra le quali la Regione siciliana, le cui entrate sono acquisite attraverso il meccanismo della riscossione diretta, gli accantonamenti sarebbero operati - nel caso di mancata attuazione delle procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - mediante trattenute effettuate direttamente dall'Agenzia delle entrate - Ufficio struttura di gestione, per essere successivamente versate al bilancio dello Stato.

La ricorrente ha già impugnato dinanzi a questa Corte alcune delle disposizioni legislative cui viene data attuazione con la nota ministeriale oggetto del presente giudizio.

In particolare, con un primo ricorso (iscritto al reg. ric. n. 39 del 2012) sono stati censurati gli artt. 13 e 28 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: l'art. 13 per violazione degli artt. 14, lettera o), 36, 37 - in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto siciliano, dell'art. 119, quarto comma, Cost. - in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e del principio di leale collaborazione; l'art. 28, commi 2 e 3, del medesimo decreto-legge per violazione dell'art. 17, lettera b) - che assegna alla Regione siciliana la competenza concorrente in materia sanitaria -, e degli artt. 36 e 37 dello statuto siciliano, delle relative norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

Con ulteriore ricorso (iscritto al reg. ric. n. 85 del 2012) sono stati impugnati gli artt. 2, comma 4, e 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento all'art. 36 dello statuto siciliano - in relazione alle relative norme di attuazione in materia finanziaria - nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. I commi 4 e 5 del citato art. 35 sono stati impugnati anche per violazione dell'art. 43 dello statuto siciliano e del principio di leale collaborazione.

Infine, con successivo ricorso (iscritto al reg. ric. n. 101 del 2012) è stato censurato l'art. 4, commi 2 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44: il comma 2 in riferimento agli artt. 36 - in relazione agli artt. 2 e 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto siciliano ed al principio di leale collaborazione; il comma 10 per violazione degli artt. 36 - in relazione, in particolare, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e 43 dello statuto siciliano nonché del principio di leale collaborazione.

A giudizio della Regione siciliana, sebbene le norme impugnate con i precedenti ricorsi, per garantire l'autonomia finanziaria delle autonomie speciali, abbiano disposto una limitazione temporale dell'accantonamento a valere sulle quote di gettito in favore dello Stato «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge n. 42 del 2009, la portata garantista di tali disposizioni sarebbe meramente apparente. Ciò in quanto l'art. 28, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 ha abrogato il termine stabilito per l'emanazione della normativa di attuazione, con la conseguenza che l'accantonamento sarebbe immediatamente ed illimitatamente operativo.

La ricorrente evidenzia che, a differenza delle altre Regioni a statuto speciale, essa non sarebbe destinataria di una quota di compartecipazione al gettito tributario ma dello stesso nella sua interezza e non sarebbe, pertanto, giustificabile alcuna ritenuta da parte dello Stato. Il meccanismo posto in essere sarebbe illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie, perché, oltre a sottrarre risorse di spettanza della Regione, non assicurerebbe il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, tendenti a garantire modalità applicative di meccanismi di concorso alla finanza pubblica rispettose delle autonomie speciali.

La ricorrente lamenta, altresì, la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., il cui rispetto si renderebbe necessario per la tutela della particolare autonomia finanziaria regionale anche nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe, infatti, lesiva delle attribuzioni della Regione siciliana la prescrizione contenuta nella nota impugnata che, senza prevedere la partecipazione della stessa al procedimento, ordinerebbe all'Agenzia delle entrate - Ufficio struttura di gestione di trattenere l'importo di euro 335.012.609,15, di spettanza regionale a norma dell'art. 36 dello statuto. L'intervento dello Stato, attuato secondo le modalità specificate nella nota impugnata, arrecherebbe un profondo *vulnus* al bilancio regionale.

Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che la nota impugnata sarebbe meramente esplicativa di precedenti misure legislative già impuginate dalla ricorrente davanti alla Corte costituzionale e non sarebbe di per sé lesiva di prerogative regionali, in quanto tale lesione potrebbe al più derivare dai provvedimenti legislativi preesistenti di cui essa, peraltro, non costituirebbe neppure attuazione, avendo un mero contenuto informativo.



2.- Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana è fondato solo per la parte in cui la nota dispone gli accantonamenti conseguenti all'applicazione dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012.

Infatti, con la sentenza n. 65 del 2015 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, facendo venir meno *in parte qua* il fondamento legislativo della nota impugnata. Quest'ultima risulta, pertanto, autonomamente e direttamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana nel disporre, in violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, gli accantonamenti afferenti alle entrate di spettanza regionale previste dal richiamato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012.

3.- Il ricorso per conflitto di attribuzione è invece inammissibile per gli altri profili di censura.

La nota ministeriale, infatti, costituisce atto meramente esecutivo delle vigenti disposizioni richiamate, provvedendo agli accantonamenti ivi previsti e limitandosi a definire «i termini concreti» della previsione normativa (sentenza n. 77 del 2016).

Nel caso in esame, come già specificato, la Regione siciliana ha previamente impugnato con separati ricorsi - ad esclusione dell'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 di cui si dirà in prosieguo - le norme a monte della nota oggetto del conflitto di attribuzione. Tutti i ricorsi sono stati decisi da questa Corte in senso negativo per la Regione siciliana, fatta salva la fattispecie scrutinata dalla sentenza n. 65 del 2015 precedentemente esaminata.

3.1.- In particolare, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 sono state decise con la sentenza n. 155 del 2015 nel senso dell'inammissibilità e comunque gli accantonamenti disposti dalla nota ai sensi del comma 17 del citato articolo non riguardano la Regione siciliana ma solo le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3.2.- Analoghe considerazioni vanno svolte con riguardo all'attuazione dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in relazione al quale questa Corte, con la sentenza n. 82 del 2015, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione siciliana. Infatti, «[u]na volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla [norma presupposta] non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse [all'atto ministeriale il quale] non fa che dettare le modalità applicative dell[a] predett[a] norm[a] legislativ[a]» (sentenza n. 138 del 1999).

Ne consegue anche in questo caso l'inammissibilità delle censure per la parte della nota che dà esecuzione alla citata disposizione.

3.3.- Con riferimento all'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012, anch'esso attuato attraverso la nota oggetto del conflitto, è da sottolineare come lo stesso non sia stato impugnato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 101 del 2012, con cui la Regione siciliana ha censurato, invece, i commi 2 e 10 del medesimo articolo.

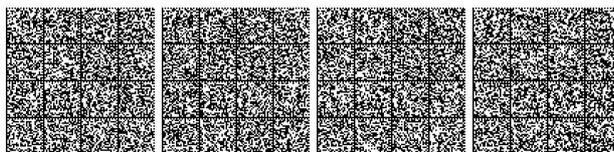
È costante orientamento di questa Corte che siano da ritenere inammissibili i conflitti di attribuzione tra enti proposti contro atti consequenziali, di natura confermativa, riproduttiva, esplicativa, esecutiva di atti anteriori non impugnati. In questi casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 144 del 2013).

Anche con riguardo alle disposizioni attuative dell'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 il ricorso è, pertanto, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni emanare la nota del 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16), nella parte in cui detta disposizioni attuative degli accantonamenti relativi alla Regione siciliana in esecuzione dell'art. 35, comma 4, 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;



2) annulla per l'effetto, in parte qua, la nota indicata al punto che precede;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla medesima nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, nella parte in cui attua gli artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 4, comma 11, 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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160103

N. 104

Sentenza 18 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio finanziario 2013.

– Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 10-18 giugno 2014, depositato in cancelleria il 19 giugno 2014 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 10-18 giugno 2014, depositato il successivo 19 giugno ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013 nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

La ricorrente ha chiesto di accertare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la deliberazione impugnata, esercitando un controllo sulle singole voci di spesa e chiedendo integrazioni documentali in base a criteri di propria statuizione, in violazione: 1) degli artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, in relazione alla sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria; 2) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, «ridondante» in lesione della sua autonomia costituzionale e di quella statutaria del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari prevista dalla legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto); 3) del principio di leale collaborazione.

1.1.- Premette la Regione Veneto che:

- in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 10, del d.l. n. 174 del 2012, il Presidente della Regione Veneto aveva trasmesso alla predetta sezione regionale di controllo i rendiconti dei gruppi relativi all'anno 2013, tutti redatti secondo il modello definito dall'Allegato B al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente;

- la sezione regionale di controllo, con la deliberazione n. 190 del 12 marzo 2014, aveva riscontrato presunte «carenze ed irregolarità documentali che necessitano di essere approfondite ed eventualmente, ove possibile, regolarizzate», assegnando un termine di 15 giorni per la produzione della documentazione giustificativa analiticamente indicata per ciascuno dei gruppi consiliari;

- nonostante i gruppi avessero fornito i documenti e i chiarimenti richiesti, la citata sezione aveva concluso per l'irregolare rendicontazione degli importi meglio specificati nella deliberazione impugnata, con il conseguente obbligo di restituzione delle somme ricevute a titolo di finanziamento pubblico.

1.2.- In punto di diritto la ricorrente ritiene utile, prima di esporre il merito delle censure, rammentare i punti fermi fissati dalla Corte costituzionale in ordine all'estensione del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

Dall'esame delle sentenze n. 130 e n. 39 del 2014, in particolare, emergerebbe che, per non invadere la sfera di autonomia del Consiglio regionale e dei suoi gruppi, il controllo della Corte dei conti sui rendiconti deve: 1) avere come unico parametro di regolarità la loro conformità alle prescrizioni contenute nelle linee guida; 2) non spiegarsi retroattivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina; 3) rispettare la necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa dei soggetti controllati; 4) avere natura meramente documentale; 5) non impingere nel merito delle scelte discrezionali.



1.3.- Ciò premesso, la ricorrente lamenta l'illegittimità della deliberazione impugnata perché avrebbe applicato criteri diversi da quelli stabiliti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, avrebbe richiesto una documentazione non esigibile e si sarebbe estesa a riguardare fatti di gestione compiuti prima del 17 febbraio 2013, quindi prima dell'entrata in vigore del decreto di recepimento delle linee guida.

1.3.1.- La sezione regionale di controllo avrebbe, in particolare, esercitato un controllo di inerenza e di opportunità sulle singole spese risultanti dai rendiconti medesimi, pur avendo dato atto, in premessa, che il proprio sindacato è documentale e non può addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali dei gruppi.

Essa, infatti, avrebbe individuato una serie di criteri di giudizio asseritamente ricavati dal d.P.C.m. 21 dicembre 2012 e dalle fonti regionali, così dando luogo ad una non prevista «operazione creativa di asserita deduzione dalla legge».

Anche sul piano della documentazione, prosegue la Regione Veneto, la sezione regionale di controllo avrebbe introdotto inediti adempimenti documentali, statuendo che essa, «oltre ad essere presente e leggibile, deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e la finalità della spesa medesima».

La richiesta di tali puntuali giustificazioni e specificazioni non sarebbe tuttavia prevista dalla legge o dalle linee guida e contrasterebbe con la natura meramente documentale del controllo, finendo con l'impingere nelle scelte discrezionali dei gruppi: non vi sarebbe, in particolare, alcuna disposizione che attribuisca alla sezione regionale di controllo l'accertamento dell'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi.

1.3.2.- Sotto altro profilo, aggiunge la Regione Veneto, la deliberazione impugnata sarebbe illegittima in tutte quelle parti in cui si riferisce a fatti di gestione riconducibili al periodo compreso tra il 1° gennaio e il 16 febbraio 2013, ossia al periodo precedente l'entrata in vigore del d.P.C.m. 21 dicembre 2012, come del resto riconosciuto dallo stesso art. 5 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2013, n. 28 (Norme integrative, interpretative e modificative del Capo V - Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari - della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, costituzione e modifica della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 "Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari").

1.4.- La Regione Veneto lamenta, poi, che erroneamente la sezione regionale di controllo abbia disconosciuto, per assenza di inerenza, la regolarità delle spese sostenute per gli incarichi defensionali relativi ai giudizi proposti innanzi al giudice amministrativo per contestare la deliberazione di irregolarità dei rendiconti.

Secondo la ricorrente, infatti, le spese in questione sono state correttamente contabilizzate alla voce n. 6) «Spese consulenze, studi e incarichi» e, in ogni caso, le finalità istituzionali dei gruppi non sono state tipizzate dal d.P.C.m., il quale, all'Allegato B, non detta un elenco chiuso.

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

2.1.- Ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità per tardività del gravame, non avendo la ricorrente tempestivamente impugnato la presupposta deliberazione n. 190 del 12 marzo 2014, con cui la sezione regionale di controllo per il Veneto aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti; atto, questo, che già avrebbe espresso in modo non equivoco l'intendimento di esercitare il potere di controllo ed esplicitato le sue modalità.

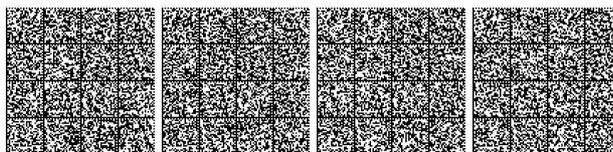
2.2.- Il ricorso, ancora, sarebbe inammissibile per difetto di legittimazione attiva, poiché il controllo esterno della Corte dei conti, lungi dall'avere attitudine lesiva delle competenze costituzionali della Regione, è volto a tutelare gli interessi di quest'ultima.

In ogni caso, anche a volere ritenere l'atto di controllo lesivo, il soggetto legittimato all'impugnazione sarebbe non già il Presidente della Regione ma il Presidente del Consiglio regionale e/o i singoli gruppi consiliari.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità e contraddittorietà dei motivi, non avendo la ricorrente fornito alcuna dimostrazione di come e per quali spese la sezione regionale di controllo avrebbe sconfinato nel merito delle scelte discrezionali dei gruppi.

2.4.- Il conflitto sarebbe ancora inammissibile per assenza di tono costituzionale, poiché il potere esercitato dalla Corte dei conti rientra tra quelli ad essa riconosciuti dall'ordinamento e per ciò solo non potrebbe considerarsi incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente.

2.5.- Nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le modalità di esercizio del controllo da parte della sezione regionale sono state coerenti sia con le disposizioni contenute nella normativa regionale di riferimento sia con le indicazioni contenute nel d.P.C.m. 21 dicembre 2012.



L'art. 1, comma 3, lettera *a*), dell'Allegato A di quest'ultimo decreto, in particolare, nell'esplicitare il criterio della correttezza fa riferimento alla riconducibilità delle spese all'attività istituzionale dei gruppi consiliari; al comma 5, poi, è previsto che il contributo per le spese di personale possa essere utilizzato in aderenza alla normativa regionale, la quale all'art. 52, comma 1, della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 53 (Autonomia del consiglio regionale), consente ai gruppi di attivare rapporti di lavoro unicamente nelle tipologie contrattuali coordinate e continuative, a progetto e occasionali disciplinate dal Titolo VII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

3.- Con memoria depositata il 26 febbraio 2016 la Regione Veneto ha ribadito le argomentazioni spese in ricorso e replicato alle eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.- Con memoria depositata il 1° marzo 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nelle eccezioni di inammissibilità e nelle argomentazioni di merito già formulate nella memoria introduttiva.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013 nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

Con una prima e articolata censura la ricorrente si duole che - in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, nonché dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, e del principio di leale collaborazione - il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sia stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali, e quindi sulla base di criteri diversi da quelli stabiliti dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

Con altra doglianza la Regione Veneto lamenta che erroneamente la Corte dei conti abbia disconosciuto la regolarità delle spese sostenute per l'instaurazione dei giudizi innanzi al giudice amministrativo volti a contestare la dichiarazione, proveniente dalla medesima sezione regionale di controllo della Corte, di irregolarità dei rendiconti relativi all'anno 2012. Le spese in esame, infatti, sarebbero state correttamente computate nella voce di rendiconto n. 6) «Spese consulenze, studi e incarichi», e, in ogni caso, il d.P.C.m citato non introdurrebbe un elenco chiuso di spese ammissibili.

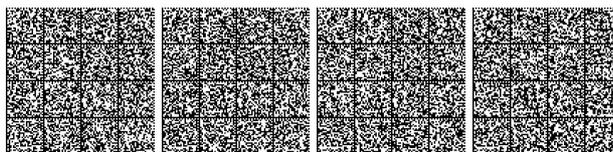
Con un'ultima censura la Regione Veneto si duole dell'illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013, ovvero sia prima dell'entrata in vigore dello stesso d.P.C.m.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in primo luogo, perché la Regione Veneto non ha impugnato tempestivamente la deliberazione 12 marzo 2014, n. 190, con cui la sezione regionale di controllo della Corte dei conti aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti, atto, questo, che già avrebbe espresso in modo non equivoco l'intendimento di esercitare il potere di controllo.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte «ha ripetutamente affermato “l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati [...]” (sentenza n. 207 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 130 del 2014).

La deliberazione impugnata, tuttavia, non può considerarsi «meramente consequenziale» rispetto alla deliberazione n. 190 del 2014, atto endoprocedimentale con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, dopo avere verificato, «ad un esame preliminare dei rendiconti», le carenze e irregolarità documentali ivi indicate, ha assegnato ai gruppi consiliari il termine di 15 giorni per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni riportate in allegato per ciascun gruppo.



Solo all'esito di tale produzione la sezione regionale di controllo ha concluso, con la deliberazione impugnata, per l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, il che rende evidente che è questo - e non la previa delibera istruttoria - l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva del Presidente della Regione, poiché il controllo esterno della Corte dei conti, essendo svolto nell'interesse della ricorrente, non potrebbe ledere le sue competenze costituzionali. Legittimati all'impugnazione innanzi alla giurisdizione comune sarebbero, invece, il Presidente del Consiglio regionale o i singoli gruppi consiliari.

Anche questa eccezione non è fondata.

Da un lato, infatti, «Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che «La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)» (sentenza n. 107 del 2015).

Dall'altro, che la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione spetti per la Regione esclusivamente al Presidente della Giunta regionale, previa delibera di quest'ultima, è - come è noto - stabilito dall'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità e contraddittorietà, avendo la Regione Veneto omesso di allegare con precisione come e per quali spese la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe sconfinato nella lamentata valutazione d'inerenza e di merito.

Neanche tale eccezione - che, per quanto indirizzata formalmente a tutto il ricorso, si dirige in realtà alla sola prima censura - è fondata.

La ricorrente, infatti, con il primo motivo lamenta l'illegittimità in sé della valutazione d'inerenza che la Corte dei conti ha espressamente dichiarato di operare con riferimento a tutte le spese e che secondo la ricorrente medesima, da un lato, non sarebbe consentita all'organo di controllo, e, dall'altro, sarebbe trasmodata in un inammissibile vaglio di merito.

La Regione Veneto, in ogni caso, specifica con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di tale illegittimo controllo: si tratta, in particolare, delle spese di personale, di consulenza e incarichi, per attività promozionale e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni.

5.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di tono costituzionale.

5.1.- L'eccezione non è fondata con riferimento alla prima censura, poiché con essa la ricorrente ha lamentato che la Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, abbia esercitato un controllo non documentale ed esterno ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, con ciò ledendo la sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

La prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge integra un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente, e tanto basta a conferire tono costituzionale al conflitto (sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007).

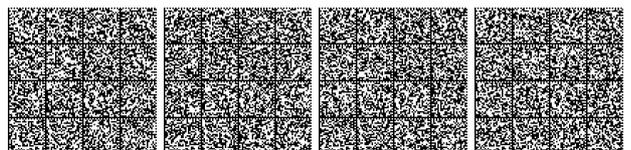
5.2.- L'eccezione è invece fondata con riferimento alle restanti censure di erroneità del disconoscimento della regolarità delle spese sostenute per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa e di illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013.

Quanto alla prima, infatti, la ricorrente non contesta l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello per legge spettante alla Corte dei conti e per ciò solo incidente sulle sue prerogative costituzionali di autonomia, bensì la mera violazione dei criteri contenuti nel d.P.C.m. 21 dicembre 2012, criteri che, a suo avviso, consentirebbero di ritenere regolari le spese in questione.

La seconda, poi, non ha ad oggetto la contestazione del potere di controllo sui rendiconti relativi all'anno 2013 nella loro globalità, potere la cui esistenza è del resto implicita nella necessaria unitarietà dei relativi rendiconti. Ciò che viene contestato, in realtà, è il fatto che, per le spese anteriori all'entrata in vigore del d.P.C.m., il controllo sia stato effettuato alla stregua di criteri non ancora emanati.

In entrambi i casi, dunque, oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 e n. 235 del 2008, n. 380 del 2007).

6.- La residua prima censura non è fondata.



L'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenza n. 130 del 2014).

Tra questi criteri, all'art. 1, dell'Allegato A al citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012, vi sono quelli di «veridicità e correttezza delle spese», laddove «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), e la «correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a).

Questa Corte, con la sentenza n. 263 del 2014, ha affermato, con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, che esso, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge».

Ebbene, dalla deliberazione impugnata emerge che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi, effettuando un controllo volto ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida.

Anche le censurate richieste di chiarimenti e di integrazione documentale e il lamentato controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi a supporto dei rendiconti appaiono nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012.

Nessun controllo di merito, infine, risulta essere stato effettuato e, del resto, neanche la ricorrente attribuisce in concreto alla deliberazione impugnata valutazioni dirette a sindacare l'opportunità, l'utilità o la proficuità delle spese (sentenza n. 392 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti consiliari sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 105

Sentenza 5 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Disposizioni in materia di vendita di carburanti - Obbligo, per gli impianti di distribuzione, di dotarsi di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché dell'erogatore di elettricità per i veicoli, se l'impianto è aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento della Giunta regionale.

- Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), art. 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 - Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-19 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonella Forloni e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 18 febbraio 2015, ricevuto dalla resistente il 19 febbraio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 febbraio 2015 (reg. ric. n. 27 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita di carburanti. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 - Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957; nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.



Le disposizioni impugnate stabiliscono che «1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

[...]

d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-bis. Le modifiche di cui al comma 3, lettere a) e b), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89 per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla rubrica dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e di GPL”;

2) in tutto il comma 1, dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e GPL”;

3) al primo periodo del comma 2, dopo le parole “Fino al raggiungimento del numero minimo di impianti” sono inserite le seguenti: “di carburante a metano”;

4) il secondo periodo del comma 2 è così sostituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”

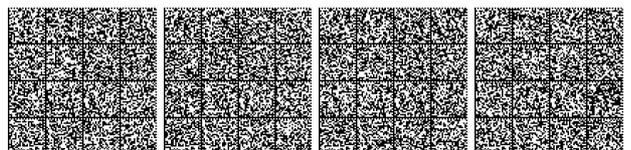
6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano”, e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “; se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL.”»

2.- Osserva il ricorrente come le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera e), numeri 4) e 5), nel modificare l'art. 89, comma 2, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), impongono l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano; nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per i veicoli, ove l'impianto sia aperto «nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale».

L'art. 1, comma 1, lettera d), invece, estende tali obblighi anche a carico degli impianti già esistenti, se oggetto di interventi di ammodernamento; tali obblighi operano «fin da subito a carico dei nuovi impianti con più prodotti petroliferi»; si prevede, altresì, una clausola di esclusione totale solo in favore degli impianti già esistenti e oggetto di interventi di ammodernamento, quando l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL e metano «sia tecnicamente impossibile e, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera».

Con riguardo ai nuovi impianti, inoltre, l'art. 1, comma 1, lettera e), numero 6, prevede una clausola di esclusione parziale, che opera solo se l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità riguarda l'installazione del prodotto metano; in questo caso, tuttavia, resta obbligatoria l'erogazione del GPL.

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tali disposizioni imporrebbero obblighi di erogazione solo a carico dei nuovi gestori e di quelli che intendano ammodernare i propri impianti, prevedendo l'obbligo aggiuntivo della vendita di nuovi prodotti petroliferi, o della ristrutturazione totale dell'impianto, in violazione dell'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27; tale disposizione ha modificato l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabilendo che l'installazione e



l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Le norme censurate perseguirebbero finalità di promozione della diffusione dei carburanti a minore impatto ambientale in contrasto con la richiamata disposizione statale, imponendo obblighi asimmetrici a carico dei soli nuovi impianti; obblighi poi selettivamente estesi solo ai gestori di impianti esistenti più virtuosi, in quanto disponibili ad investire per l'ammodernamento degli impianti stessi.

In tal modo, tuttavia, tali disposizioni introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza; gli obblighi imposti, infatti, accrescerebbero significativamente i costi per i nuovi entranti e ridurrebbero il numero dei soggetti potenzialmente disposti a svolgere tale attività, anche alla luce dell'inevitabile aumento delle dimensioni minime richieste per i nuovi impianti, con conseguente riduzione del numero dei siti idonei ad ospitare nuovi punti vendita.

2.2.- Le disposizioni impugnate, inoltre, risulterebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, di cui agli artt. 49 e 56 del TFUE.

La difesa statale richiama, in proposito, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

2.3.- Ad avviso del ricorrente, non sarebbe neppure possibile obiettare che le disposizioni impugnate, in quanto volte a modificare la legge regionale n. 6 del 2010, rientrino nella materia del «commercio», di competenza della Regione, e dunque non possano essere censurate per la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Nel caso di specie, infatti, sarebbe indubitabile che le disposizioni impugnate si traducano nella violazione dei principi pro-concorrenziali dettati dal legislatore nazionale.

3.- Con atto depositato il 30 marzo 2015, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

3.1.- Rileva la Regione come la norma impugnata preveda per i nuovi impianti - ovvero in caso di ammodernamento di impianti esistenti - l'obbligo di dotarsi di prodotti a più basso impatto ambientale, come il GPL o il metano e, nelle aree urbane, l'erogatore di elettricità per gli autoveicoli; tale obbligo, peraltro, non è a tempo indeterminato, ma «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale».

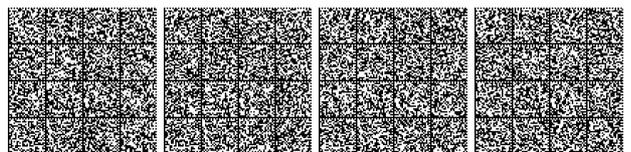
Inoltre, in riferimento all'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per gli autoveicoli, questo, d'intesa con il Comune competente, può essere assolto «anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria».

È fatta salva l'ipotesi in cui «tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL».

3.2.- Ad avviso della Regione, non vi sarebbe alcun contrasto con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Anche la norma regionale impugnata, infatti, prevede - come richiesto dal richiamato art. 17, comma 5 - una clausola di salvaguardia per le ipotesi in cui l'adeguamento si presenti gravoso da un punto di vista tecnico o economico; è pur vero, secondo la Regione, che in tal caso l'impianto deve comunque dotarsi del prodotto GPL, ma si tratta di un obbligo non gravoso e collegato al rispetto dei vincoli, anche comunitari, in materia di qualità dell'aria.

3.3.- Per illustrare la *ratio* della disciplina censurata, la difesa regionale richiama l'art. 1 della direttiva 22 ottobre 2014, n. 2014/94/UE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi); i commi 17 e 21 dell'art. 83-bis, del d.l. n. 112 del 2008; nonché la delibera della Giunta regionale 6 settembre 2013, n. X/593, con la quale è stato approvato il piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA).

Ad avviso della resistente, dunque, l'obiettivo della diffusione di veicoli alimentati a gas (metano o GPL) rientra nel quadro di una più ampia politica di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, volta alla promozione di diverse misure per incentivare l'utilizzo di vetture a metano, GPL e elettriche, attraverso la garanzia di adeguata possibilità di rifornimento nel territorio regionale.



Il fine della norma regionale sarebbe quello di garantire una migliore qualità dell'aria e la salute dei cittadini, nonché una possibilità adeguata di rifornimento su tutto il territorio regionale agli acquirenti di veicoli alimentati con carburanti a basso impatto ambientale.

In conseguenza di ciò, è stato introdotto l'obbligo di aggiungere i prodotti metano, GPL e l'erogatore elettrico anche per gli impianti di distribuzione di carburanti che siano oggetto di ristrutturazione totale, o che intendano aggiungere altri prodotti diversi da quelli già autorizzati, salvo che ciò, nel contesto considerato, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità a criteri preventivamente individuati dalla Giunta regionale.

In tal modo, osserva la Regione, sarebbe garantita parità di trattamento a tutti gli operatori del mercato, in quanto l'obbligo sarebbe esteso anche a quelli già presenti con i propri impianti attivi o comunque autorizzati; inoltre, si garantirebbe un più celere raggiungimento dell'obiettivo di tutela ambientale su tutto il territorio regionale.

3.4.- Quanto alla richiamata sentenza di questa Corte n. 125 del 2014, essa, ad avviso della Regione, avrebbe avuto ad oggetto una fattispecie non sovrapponibile a quella in esame; e comunque, la limitazione introdotta dalla norma impugnata, esattamente come richiesto dalla Corte in quella pronuncia, sarebbe volta al perseguimento del preminente interesse pubblico costituito dalla tutela dell'ambiente e della salute.

3.5.- La Regione afferma anche di aver proceduto alla notifica della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che alcun rilievo sia stato avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dalla Commissione europea, né dagli Stati membri.

3.5.1.- Quanto alla proporzionalità di tale misura, la Regione rileva che l'obbligo di fornire congiuntamente alcuni servizi non è a tempo indeterminato, ma cesserà nel momento in cui a livello regionale vi sarà una rete distributiva soddisfacente per garantire un sempre maggiore utilizzo di veicoli a metano.

Ugualmente a tempo determinato è l'obbligo di dotarsi del prodotto GPL, anche in caso di deroga all'obbligo del metano, finché non saranno raggiunti tutti gli obiettivi di programmazione regionale a tutela della qualità dell'aria e della salute dei cittadini.

Infine, anche l'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli è circoscritto e a tempo determinato, in quanto previsto in aggiunta agli obblighi precedenti e solo per le aree urbane individuate con provvedimento della Giunta regionale.

La proporzionalità della misura, pertanto, sarebbe ravvisabile nella sua temporaneità rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di tutela ambientale su tutto il territorio regionale.

3.5.2.- Quanto al requisito della non discriminazione, la Regione rileva come l'obbligo riguardi sia la realizzazione di nuovi impianti, sia l'adeguamento di quelli esistenti.

4.- Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Lombardia ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

4.1.- In particolare, ad avviso della Regione, la circostanza che il termine di tre mesi dall'invio della notifica alla Commissione europea sia decorso senza che alcun rilievo sia stato formulato, significherebbe che a fondamento della misura disposta con la legge regionale vi sarebbe un motivo di interesse generale e che tale obiettivo sarebbe stato perseguito dalla normativa impugnata nel rispetto dei principi di proporzionalità, necessità e non discriminazione.

L'esito favorevole della notifica confermerebbe che l'eventuale sacrificio in tema di concorrenza, si porrebbe come necessario e proporzionale al perseguimento della tutela ambientale.

4.2.- Secondo la difesa regionale, inoltre, non vi sarebbero neppure gli effetti discriminatori temuti dal ricorrente, posto che la norma impugnata trova applicazione agli impianti già esistenti, quindi agli operatori che intendano ristrutturare o modificare l'impianto già in esercizio.

La modifica o la ristrutturazione, infatti, sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'art. 89 della legge regionale n. 6 del 2010 per i nuovi impianti e tali obblighi vengono meno ove l'installazione di erogatori di metano, GPL ed energia elettrica comporti oneri tecnici ed economici eccessivi.

4.3.- La Regione richiama anche la deliberazione della Giunta regionale 23 gennaio 2015, n. 3052, che individua i criteri per la deroga all'obbligo di installazione degli erogatori di GPL o metano nei casi di modifica degli impianti esistenti; e che prevede la derogabilità anche in presenza di una sola delle condizioni da essa indicate.

Per i nuovi impianti, invece, continua a trovare applicazione la deliberazione della Giunta regionale 2 agosto 2013, n. 568, che subordina la concessione della deroga alla concomitante presenza di tutte le condizioni richieste.

Ad avviso della Regione, tuttavia, la previsione più favorevole per i casi di ristrutturazione o modifica, sarebbe ragionevole e non discriminatoria proprio in ragione della differente posizione vantata dagli operatori economici.



4.4.- La disposizione impugnata, infine, sarebbe espressione di una competenza legislativa regionale che si intreccia con quella statale, assicurando tuttavia più elevati standard di tutela ambientale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

Le disposizioni impugnate stabiliscono che «1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

[...]

d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-bis. Le modifiche di cui al comma 3, lettere a) e b), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89 per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla rubrica dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e di GPL”;

2) in tutto il comma 1, dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e GPL”;

3) al primo periodo del comma 2, dopo le parole “Fino al raggiungimento del numero minimo di impianti” sono inserite le seguenti: “di carburante a metano”;

4) il secondo periodo del comma 2 è così sostituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”

6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano”, e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “, se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL.”».

2.- Ad avviso del ricorrente, tali norme introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto imporrebbero obblighi asimmetrici di erogazione del carburante a basso impatto ambientale, che graverebbero soltanto sui gestori di nuovi impianti e su quelli di impianti esistenti che vengano ammodernati.

In tal modo esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), di cui sarebbe espressione l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, ai sensi del quale l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti,



ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

2.1.- Secondo il ricorrente, inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e dunque violando l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- Deve anzitutto escludersi il denunciato contrasto delle norme regionali impugnate con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Tale disposizione, modificando l'art. 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008, ha stabilito che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati al rispetto, tra gli altri, di vincoli «che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Pertanto, la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ai fini dell'installazione e dell'esercizio di un impianto, non può essere imposta in via assoluta, ma solo nella misura in cui risulti tecnicamente possibile da realizzare, oppure non comporti costi eccessivi o sproporzionati.

Se è così, l'obbligo prescritto dalle impugnate disposizioni regionali si conforma alla predetta norma statale. Esso, infatti, può essere derogato se ricorrono le medesime condizioni da questa richieste, quando cioè il suo adempimento risulti impossibile dal punto di vista tecnico, o sia fonte di costi economici eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità dell'obbligo stesso.

3.1.1.- Non vale neppure invocare, in contrario, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., una norma della Regione Umbria che stabiliva che i nuovi impianti erogassero «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Le fattispecie disciplinate dalle due norme non sono comparabili. A differenza della disposizione umbra, infatti, quella impugnata nel presente giudizio non riguarda solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli o con l'aggiunta di nuovi prodotti, o con la ristrutturazione totale dell'impianto.

Tali vincoli, inoltre, hanno un carattere transitorio, essendo previsti «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi della programmazione regionale». È da aggiungere che l'obbligo di installare l'erogatore di elettricità presenta due ulteriori margini di flessibilità, sia perché riguarda le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché può essere assolto, «d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di autorizzazione».

Pertanto, la Regione Lombardia, nelle proprie difese, ha dato ampiamente conto degli specifici interessi pubblici sottesi all'introduzione della norma impugnata, sottolineando le finalità che essa intende perseguire nel quadro della sua attività di programmazione degli interventi per la qualità dell'aria.

Non sussiste, dunque, alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.2.- D'altra parte, l'introduzione di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza».

Tali criteri, ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti.

L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione.

Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta.

3.2.- Le disposizioni impugnate, pertanto, non ledono la concorrenza attraverso ingiustificate discriminazioni nei confronti dei gestori di nuovi impianti e, dunque, non è fondata neppure la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

Al riguardo, la Regione resistente deduce di aver provveduto a notificare la disciplina impugnata alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che la Commissione abbia formulato alcun rilievo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 - Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160105

N. 106

Sentenza 6 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice - Opposizione al decreto di pagamento - Termine.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 15, comma 2, e 34, comma 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, e 34, comma 17, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 1° aprile 2015, e dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanza del 4 maggio 2015, iscritte ai nn. 216 e 217 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di una procedura di espropriazione immobiliare, in sede di ricorso per cassazione, proposto dalla creditrice espropriante avverso il provvedimento (del Tribunale di Como), con il quale la sua opposizione al decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice, era stata dichiarata inammissibile per inosservanza del termine perentorio (di «venti giorni dalla avvenuta comunicazione») di cui all'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), l'adita Corte di legittimità - premessane la rilevanza, in quanto la ricorrente eccepiva l'estraneità di quel termine al testo novellato (applicabile *ratione temporis*) del citato art. 170 - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 17 (modificativo del predetto art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002), e dell'art. 15, comma 2 (recante nuova disciplina dell'opposizione a decreto di pagamento delle spese di giustizia), del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte, appunto, in cui risulta, da dette disposizioni, «abrogato l'inciso contenuto nell'originario primo comma dell'art. 170 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, “entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione”».

Secondo la Corte rimettente, la normativa denunciata violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 della Costituzione, in relazione alla norma di delega di cui all'art. 54, commi 1 e 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), in quanto la soppressione, da parte del legislatore delegato, del termine, originariamente previsto per la proposizione della opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia, «eccede certamente dall'ambito della delega, circoscritta com'è stata questa - nella specie - alla mera “riconduzione” di un rito preesistente ad altro». In via subordinata, contrasterebbe, comunque, con l'art. 3 Cost., con il dar luogo ad una ingiustificata diversa disciplina della fattispecie della liquidazione dell'ausiliario del giudice rispetto ad ogni altra ipotesi di provvedimento emesso inaudita altera parte, per le quali è previsto il termine decadenziale di proposizione del ricorso; con l'art. 24 Cost., poiché il provvedimento avente ad oggetto la liquidazione dell'ausiliario del giudice, risulterebbe sine die ricorribile, in mancanza di un termine in proposito; e con l'art. 111, settimo comma, Cost., in quanto la mancata previsione di un termine per la proposizione del ricorso sottrarrebbe la fattispecie in esame ad un equo vaglio giurisdizionale sulla base di primarie esigenze di certezza sui tempi del processo.

2.- In altro procedimento di opposizione a decreto di liquidazione del compenso spettante ad un ausiliario del giudice, il Tribunale ordinario di Bergamo ha, a sua volta, sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione - sostanzialmente identica a quella prospettata in via principale dalla Corte di cassazione - di legittimità costituzionale «dell'art. 34, comma 17, del d.lgs. 150 del 2011, per contrasto con l'art. 76 Cost. in relazione all'art. 54, comma 4, della l. 69 del 2009, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ha soppresso il termine di venti giorni dall'avvenuta comunicazione previsto dall'originaria versione della norma sostituita».

3.- Nei due giudizi innanzi a questa Corte - che possono riunirsi per l'identità della norma denunciata sulla base della medesima censura di eccesso di delega - non vi è stata costituzione di parti, né ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.



Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione e il Tribunale ordinario di Bergamo, nei due giudizi come sopra riuniti, sollevano la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 17 - cui la Corte di cassazione affianca l'art. 15, comma 2 - del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in relazione alla norma di delega di cui all'art. 54, comma 4 - cui la Corte di cassazione premette il comma 1- della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui la denunciata normativa, sostituendo l'art. 170, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), ha soppresso il termine di «venti giorni dall'avvenuta comunicazione», previsto per la proposizione dell'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia, nel testo della disposizione sostituita.

1.1.- Il testo originario dell'art. 170 prevedeva, infatti, al comma 1, che «Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato [...] il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione, al presidente dell'ufficio giudiziario competente».

In attuazione della delega di cui ai primi quattro commi dell'art. 54 della legge n. 69 del 2009, il legislatore delegato ha, per quanto qui rileva, con il denunciato art. 34, comma 17, del d.lgs. n. 150 del 2011, sostituito, come detto, il primo comma dell'art. 170 ed abrogato i due suoi commi successivi, sicché effettivamente esso, ora, solamente prevede che «Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, [...] il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono porre opposizione» e che «L'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150».

Quest'ultima disposizione definisce l'iter processuale delle opposizioni in esame, stabilendo che esse «sono regolate dal rito sommario di cognizione [...] Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato [...] Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente [...] L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa [...] Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione [...] L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile.»

A sua volta, anche il predetto art. 15 non fa, però, menzione alcuna del termine perentorio originariamente previsto per la proposizione della opposizione di che trattasi.

Da ciò il sospetto di violazione dell'art. 76 Cost., riferito alla denunciata normativa delegata, la quale - con il «sopprimere» il termine di cui sopra, «coessenziale alla certezza del diritto e quindi alla funzione stessa del processo» - avrebbe ecceduto dagli obiettivi, di «coordinamento», fissati dal legislatore delegante del 2009.

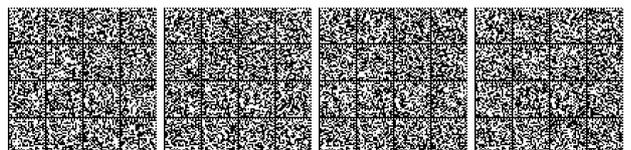
1.2.- Nella prospettazione comune ad entrambi i rimettenti, la questione, così sollevata, muove, dunque, dalla premessa che - in conseguenza dell'intervenuta sostituzione dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 ad opera dell'art. 34, comma 17, del d.lgs. n. 150 del 2011 - l'opposizione avverso il decreto di liquidazione del compenso dovuto all'ausiliario del giudice sia ora proponibile «sine die» e resti, perciò, soggetta solo al termine ordinario di prescrizione, «irragionevolmente eccessivo».

1.3.- Una tale premessa evidenzia, però, una non completa ricognizione del quadro normativo di riferimento.

1.3.1.- In attuazione della delega di cui al comma 1 dell'art. 54 della legge n. 69 del 2009 - la quale demandava al Governo di adottare uno o più decreti legislativi «in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale» - il legislatore delegato, con il d.lgs. n. 150 del 2011, ha, come è noto, «ricondotto» varie tipologie di procedimenti a tre soli principali schemi di rito: rispettivamente, il cosiddetto rito del lavoro, il rito ordinario ed il rito sommario. E, quanto a quest'ultimo, ha fatto riferimento alla disciplina introdotta *ex novo* dall'art. 51 della medesima legge di delega, con l'inserimento - nel corpus del codice di procedura civile, all'interno del Titolo I del suo Libro IV - di un Capo III-*bis* (rubricato «Del procedimento sommario di cognizione»), composto dagli artt. 702-*bis* (Forma della domanda - Costituzione delle parti), 702-*ter* (Procedimento) e 702-*quater* (Appello).

In particolare, l'art. 702-*quater* prevede che il provvedimento adottato in prima istanza dal giudice monocratico si consolidi in giudicato se non è appellato «entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione».

1.3.2.- Orbene, l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 dispone, appunto, che le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia «sono regolate dal rito sommario».



Ciò presuppone che, nello schema base di tale modulo processuale, il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario - emesso dal giudice che lo ha nominato ed opponibile (ex art. 15, comma 2, del predetto decreto legislativo) innanzi al capo dell'ufficio cui appartiene quel magistrato - debba, di conseguenza, considerarsi equiparato all'ordinanza del giudice monocratico, appellabile ex art. 702-*quater* cod. proc. civ.

Pertanto, il termine, di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento, di cui al citato art. 702-*quater* cod. proc. civ., deve ritenersi parimenti riferito, sia all'opposizione avverso il decreto sulle spese di giustizia, sia all'appello avverso l'ordinanza di cui all'art. 702-*ter* dello stesso codice, per esigenze di omogeneità del rito, al quale i due (sia pur diversi) comparati procedimenti sono ricondotti.

1.3.3.- L'attrazione dell'opposizione in esame nel modello del rito sommario di cognizione spiega, dunque, perché il termine per la correlativa proposizione non sia più quello speciale, di venti giorni, previsto nel testo originario dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, bensì quello di trenta giorni stabilito ora in via generale per il riesame dei provvedimenti adottati in prima istanza nell'ambito di procedure riconducibili allo schema del rito sommario.

1.3.4.- Cade, così, la premessa che l'opposizione al decreto di liquidazione delle spese di giustizia - nel testo del predetto art. 170, come novellato dall'impugnato art. 34, comma 17, del d.lgs. n. 150 del 2011 - sia stata sottratta a qualsiasi termine impugnatorio e resa proponibile sine die. E ciò conduce ad escludere che abbia alcun fondamento il dubbio di violazione dell'art. 76 Cost., riferito, in ragione di quella errata premessa, ai denunciati artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011.

2.- In quanto argomentata sulla base della medesima errata premessa di cui sopra, risulta priva di consistenza anche la questione di legittimità costituzionale della suddetta normativa delegata, come sollevata, in via subordinata, dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, settimo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 17, e 15, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione - in relazione all'art. 54, commi 1 e 4, della legge n. 69 del 2009 - ed agli artt. 3, 24 e 111, settimo comma, Cost., dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza in epigrafe indicata;*

2) *dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 17, del d.lgs. n. 150 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 54, comma 4, della legge n. 69 del 2009, dal Tribunale ordinario di Bergamo, con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 107

Sentenza 19 aprile - 12 maggio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014 - Modalità di ripartizione del disavanzo di amministrazione relativo ad anni pregressi alla chiusura dell'esercizio 2013.

- Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-24 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2015.

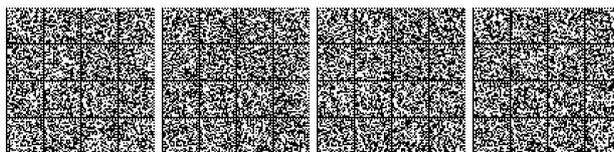
Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e dell'art. 81, terzo comma, Cost.



Esponde il ricorrente che con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato in data 22 dicembre 2014 le disposizioni in tema di misure di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

In particolare, l'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone: «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

L'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 - abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 - disponeva: «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5».

L'art. 5 del d.lgs. n. 76 del 2000, intitolato «Equilibrio del bilancio», prevede: «1. In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. 2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamente autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri con la norma impugnata la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale.

Rammenta l'Avvocatura dello Stato che la Corte costituzionale ha espressamente affermato che: «il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002" e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza [...] n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata" (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

Quindi, si prosegue, "modalità non corrette" di redazione, da parte delle Regioni, di norme attinenti al bilancio potrebbero costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, e cioè dall'art. 117, terzo comma, Cost. e dalla norma interposta, che sarebbe rappresentata nel caso in esame dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, il quale a sua volta richiama l'art. 5 del medesimo decreto legislativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe infatti un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo, di fatto, di copertura finanziaria.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, chiedendo il rigetto del ricorso.

Premette la resistente che la Giunta regionale, con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi sulle annualità 2011 e 2012. Tale operazione di riaccertamento, avvenuto anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, ha portato alla cancellazione di euro 55.044.290,67 nella redazione del rendiconto generale 2011 e di euro 5.709.197,49 riferiti all'annualità 2012, per un totale di euro 60.753.488,16 di residui attivi cancellati.

Detta situazione ha contribuito a determinare il disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 nella misura di euro 60.423.952,35. Nell'approvare l'assestamento di bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014, la Regione Molise ha disposto con l'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 che «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari ad euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,00 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi». Il disposto della norma impugnata riporta, quindi, un disavanzo dovuto al primo riaccertamento straordinario dei



residui attivi e pertanto, sostiene la Regione Molise, la copertura dello stesso potrebbe essere pianificata solo a livello pluriennale, considerando anche l'intensificazione della fase ricognitiva inerente alla valutazione della consistenza dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013.

Inoltre, si evidenzia che la Regione Molise ha previsto la copertura del disavanzo mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, evitando il ricorso a mutui i quali avrebbero dato luogo ad un aggravio di costi per interessi a carico dei bilanci regionali. Con l'approvazione del rendiconto 2014 ed il riaccertamento dei residui il disavanzo potrebbe essere poi sostanzialmente ridotto con evidenti benefici sulla sostenibilità, nell'arco temporale previsto, del ripiano stesso.

Evidenzia la Regione che la legge impugnata è un atto legislativo teso ad un assestamento del bilancio che, alla luce dei rilievi sopra richiamati del MEF, deve tenere conto della necessità di procedere ad un riaccertamento straordinario, finanziario e contabile, dei residui attivi e passivi per l'anno 2013. La norma si farebbe carico della complessa situazione contabile regionale (in fase riepilogativa) ed avvierebbe un processo di risanamento dell'intera finanza regionale, in un'ottica giuridico-contabile e programmatica, tenuto conto della vastità del disavanzo rispetto alle finanze regionali intervenuto in data 22 dicembre 2014 a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi. A termine di tale ricognizione, la norma impugnata avrebbe utilizzato tutte le risorse disponibili (si era prossimi alla fine dell'anno contabile) e le avrebbe destinate alla copertura del disavanzo finanziario appena accertato, prevedendo il rientro nei successivi atti finanziari. Non avendo nell'immediato altri strumenti d'intervento economico e legislativo, la Regione Molise, preso atto dell'accertamento straordinario, avrebbe pertanto deciso di intervenire immediatamente per calmierare il disavanzo finanziario, destinando le risorse certe disponibili non per la spesa ma per la copertura del disavanzo finanziario sopravvenuto.

Secondo la resistente tale comportamento non potrebbe configurare una violazione dell'art. 81 Cost., che impone il pareggio del bilancio di previsione ma non impedisce la rilevazione di disavanzi straordinari sopravvenuti (per accertamento straordinario di deficit da annualità precedenti) in fase di assestamento di tale bilancio, nè la norma regionale potrebbe essere letta come norma di ampliamento della capacità di spesa per l'anno 2014.

In merito all'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e della norma interposta costituita dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000, osserva la Regione Molise che il potere d'intervento e di coordinamento dello Stato sui bilanci delle Regioni ed in materia finanziaria in genere non potrebbe spingersi sino a comprimere illimitatamente il potere di deliberare sulle spese spettante alle Regioni: una compressione di detto potere si trasformerebbe in un annullamento del potere di legiferare da parte delle Regioni stesse (ogni legge dovrebbe essere a costo zero).

Ne consegue che, per la portata del provvedimento regionale in contestazione, nessuna violazione diretta ed indiretta dell'art. 117 Cost. sarebbe stata posta in essere da parte della Regione Molise, mentre sarebbe proprio la pretesa statale a confliggere con l'art. 117 Cost. in quanto si pretenderebbe che con la norma sopravvenuta a seguito di accertamento straordinario, si realizzasse la totale copertura del medesimo a soli otto giorni dal termine dell'esercizio finanziario, di fatto così annullando ogni margine di scelta in materia di spesa da parte della Regione.

La Regione Molise obietta che le norme in materia di bilancio non possono essere applicate in modo analogico o estensivo. In proposito parrebbe indubitabile che i principi richiamati dallo Stato riguardino i bilanci di previsione e, solo per i vincoli di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 76 del 2000, i bilanci di assestamento.

Rammenta inoltre la Regione Molise che analoghe disposizioni sono state adottate dalla Regione Piemonte, con l'art. 3 della legge regionale 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie) e nei loro confronti non è stata formulata alcuna impugnazione da parte dello Stato.

Evidenzia infine la resistente che negli stessi termini sarebbe, poi, improntato l'art. 3 (Principi contabili generali e applicati), commi 15 e 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - nel testo modificato dall'art. 1, comma 538, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015) - che sarebbe sopraggiunto a colmare il vuoto legislativo in merito al ripianamento del disavanzo sopravvenuto e certificherebbe l'esistenza e, quindi, la bontà, la correttezza e la legittimità dell'attività posta in essere dalla Regione Molise con l'approvazione dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014.



Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 24 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), sostenendo che detta norma violi gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208).

1.1.- Con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato le disposizioni di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

L'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone che «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

Ad avviso del ricorrente, con la norma denunciata, la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa sarebbe contrastante con quanto disposto dall'art. 15 (Assestamento del bilancio) del d.lgs. n. 76 del 2000, secondo cui «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5», il quale stabilisce, a sua volta, che «1. In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. 2. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria.

1.2.- La Regione Molise riferisce che la Giunta regionale con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi sulle annualità 2011 e 2012. Tale operazione sarebbe avvenuta anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, portando alla determinazione di un disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 pari a euro 60.423.952,35.

Attraverso le disposizioni di cui all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 la Regione avrebbe provveduto a pianificare la copertura del disavanzo dovuto al riaccertamento straordinario dei residui, prevedendone la copertura mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, in modo da evitare il ricorso a mutui che determinerebbero un aggravio dei costi.

Sostiene, pertanto, la resistente che, mediante la legge impugnata avrebbe preso atto della situazione contabile pregressa ed avrebbe tentato di avviare un processo di risanamento della finanza regionale, in un'ottica "giuridico-contabile" e programmatica, che non potrebbe però esaurirsi in un unico esercizio, sia per la dimensione del disavanzo rispetto alla situazione delle finanze regionali, sia perché esso interviene a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi.

In tale operazione la Regione Molise avrebbe, inoltre, provveduto a destinare tutte le risorse attive di cui aveva ancora la disponibilità alla copertura del disavanzo finanziario accertato, dettando un ulteriore indirizzo per i successivi atti finanziari.

Viene poi eccepito dalla resistente il diverso comportamento dello Stato in analoghe situazioni regionali, come quella della Regione Piemonte in cui l'art. 3 della legge regionale 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), non sarebbe stato impugnato.



2.- La questione promossa con il presente ricorso ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce di questa Corte, adottate anch'esse nell'ambito di giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con sentenza n. 138 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico per una somma complessiva pari ad euro 1.286.613.416,17. Ciò per l'assenza «dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza» (sentenza n. 138 del 2013). L'iscrizione in parte entrata di detti crediti consentiva, tra l'altro, l'anomala risultanza di un avanzo di amministrazione in una Regione già da anni caratterizzata da un vincolante piano di rientro afferente al dissesto della spesa sanitaria.

Successivamente, con sentenza n. 266 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto pari ad euro 1.418.610,01. Veniva in quella sede precisato che «è il collegamento teleologico di dette poste contabili [finalizzato ad allargare la spesa autorizzabile oltre le entrate suscettibili di accertamento] a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina “il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili” [...] (sentenza n. 250 del 2013)». È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso: «Anche per la Regione Molise vale dunque - considerato il “difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio” - la doverosità dell'adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del 2013). Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

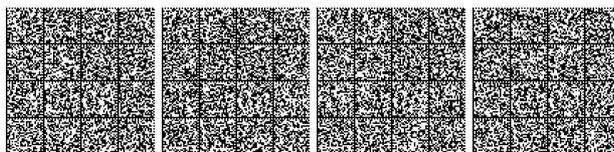
La Regione Molise non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario).

Peraltro, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 (di cui la norma in questa sede impugnata costituisce sostanzialmente una variazione), oltre a non ottemperare all'obbligo di riequilibrio precedentemente sancito dalla Corte costituzionale, prevedeva l'applicazione di un ulteriore avanzo di amministrazione presunto, sia pure di entità assai minore di quello del precedente esercizio censurato con la sentenza n. 266 del 2013. Lo Stato, tuttavia, non impugnava - a differenza dell'esercizio precedente - la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, così consentendo alla Regione Molise non solo la spendita di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale.

In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo - anche per effetto dell'intervento ispettivo del MEF - è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013.

Tale operazione faceva emergere, in luogo del precedente risultato attivo già oggetto delle due declaratorie di incostituzionalità, un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di tale straordinaria risultanza, si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014 (che, per i motivi successivamente precisati, non poteva che configurarsi come manovra di carattere pluriennale), la quale - in modo sostanzialmente impreciso - veniva qualificata con lo stesso nomen iuris di quella prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 (peraltro abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 dall'art. 77, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armo-



nizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), il quale invece riguardava i doverosi assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni dovevano effettuare per ricostituire l'equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l'avessero alterato oppure per utilizzare le nuove risorse nel frattempo recuperate.

Nel caso in esame, invece, la variazione di bilancio interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio. Infatti, alla data del 22 dicembre 2014 la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di restauro contabile ed inoltre la situazione iniziale del bilancio di previsione era già priva di equilibrio per i motivi precedentemente richiamati.

La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota, pari ad euro 2.423.952,35, ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi.

3.- Alla luce delle esposte premesse va innanzitutto disattesa l'eccezione della Regione Molise la quale lamenta che analoga questione non sarebbe stata sollevata dallo Stato nei confronti della Regione Piemonte (viene all'uopo citato l'art. 3 della legge della reg. Piemonte n. 19 del 2014), la quale avrebbe adottato identica soluzione normativa in ordine al disavanzo emergente dalla straordinaria verifica dei residui. Un'eventuale omissione di tal genere da parte dello Stato non fa sorgere certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore della ricorrente.

È stato più volte affermato da questa Corte che lo Stato è direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. [Ne deriva], tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente - a differenza dei giudizi incidentali - la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi.

4.- Ciò premesso, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate né in riferimento all'art. 81, terzo comma, né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000.

4.1.- In relazione al secondo parametro risulta erronea, per quanto in precedenza precisato, l'individuazione della norma interposta, la quale si riferiva a fattispecie assolutamente diversa.

Questa Corte ha affermato in più occasioni che la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (*ex plurimis*, sentenza n. 138 del 2013). Nel caso di specie, invece, la eventuale operatività sarebbe proprio nel senso contrario al perseguimento dell'equilibrio tendenziale di bilancio poiché l'applicazione dell'art. 15 nel senso preteso dal ricorrente porterebbe addirittura ad un aggravio del disequilibrio, annullando l'effetto migliorativo, sia pure limitato nella dimensione, dell'accantonamento delle somme non spese ma autorizzate dalla legge della Regione Molise 18 aprile 2014, n. 12 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2014. Bilancio pluriennale 2014/2016), non impugnata - a differenza di quella dell'anno precedente - dallo Stato.



In tale contesto deve effettivamente prendersi atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalla Regione Molise e da altre Regioni caratterizzate da situazioni critiche non è stata continua nel tempo, dal momento che per più esercizi consecutivi - anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario - è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione.

In definitiva, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare - dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi - in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche (non essendo certamente prevedibile, al momento dell'emanazione della legislazione quadro contenuta nel d.lgs n. 76 del 2000, che la ripetuta adozione di simili prassi contabili fosse consentita e provocasse una tale emergenza).

È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata.

Infatti non era ancora entrato in vigore, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell'art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2014, il quale, nel sostituire l'art. 3 del predetto decreto n. 118 del 2011, stabiliva al comma 16 che «[...] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l'anno».

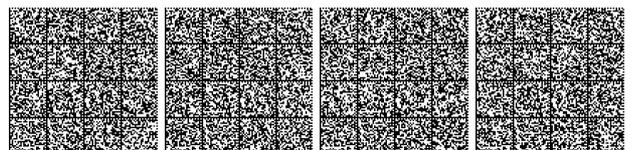
Successivamente, l'art. 1, comma 538, lettera b), numero 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015), ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetto dal 1° gennaio 2015, nel senso che «[...] l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti».

Le citate disposizioni - pur nella complessiva eccentricità rispetto alle regole del pareggio di bilancio - denotano l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise.

L'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016).

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, è utile ricordare che alle evocate disposizioni si sono aggiunte quella relativa alla rateizzazione in sette annualità del deficit derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili - art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, poi estesa sino a dieci annualità per effetto delle modifiche recate dall'art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2016) - e quella (art. 2, comma 3, lettera c), afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.



Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali.

4.2.- Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione.

Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare - come già osservato - l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata.

In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare - in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata - l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 aprile 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale delle ASL già adibito a Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica, cessato dal servizio a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 68/2011 e della conseguente normativa statale di attuazione della stessa - Prevista continuazione dei servizi medesimi per effetto di appositi contratti a tempo determinato.

- Legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”), art. 53, commi 4, 5 e 6.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocatura-stato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’articolo 53, commi 4, 5 e 6 della Legge Regionale Puglia n. 1 del 15 febbraio 2016, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”, pubblicata nel B.U.R. n. 17 del 19 gennaio 2016, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 15 aprile 2016.

Con la Legge Regionale n. 1 del 15 febbraio 2016 indicata in epigrafe, che consta di sessantacinque articoli, la Regione Puglia ha emanato le disposizioni “per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”.

In particolare, l’articolo 53, recante le “Disposizioni per le Aziende sanitarie locali”, prevede che “4. Le Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l’integrazione scolastica degli handicappati), si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell’articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia) e dell’articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell’articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

5. Detto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d’interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili.



6. Il presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali”.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Puglia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

L'articolo 53, commi 4, 5 e 6, della Legge Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

La disciplina contenuta nell'articolo 53 della Legge Regione Puglia n. 1/2016 citata detta disposizioni per le Aziende Sanitarie Locali, in particolare, con riferimento al personale.

La disposizione regionale non risulta in linea con quanto espressamente previsto dal legislatore nazionale con le norme contenute all'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 citato, richiamato, peraltro, dalla stessa disposizione regionale in esame, il quale prevede che “I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli.”.

In attuazione di tale disposizione statale, dunque, nella Regione Puglia, in conseguenza dell'emanazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 68/2011, sono stati considerati nulli di diritto i rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della Legge Regionale 31 dicembre 2007, n. 40, e dell'articolo 16, comma 3, della Legge Regionale 25 febbraio 2010, n. 4, adibito ai servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica.

La predetta sentenza della Corte Costituzionale, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato comma 3 dell'articolo 16 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4, che a sua volta richiamava l'articolo 3, comma 38, della Legge Regionale n. 40/2007.

I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 53 della Legge Regionale n. 1/16 citata prevedono che il predetto personale, già adibito al servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica, la cui stabilizzazione sia venuta meno per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale sopra citata, continui ad operare nell'ambito dei medesimi servizi per effetto di appositi contratti a tempo determinato.

Tale previsione, individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato, si pone in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive, in particolare, con l'art. 31 CCNL del comparto sanità stipulato il 20 settembre 2001, integrativo del CCNL del 7 aprile 1999, che ha sostituito l'art. 17 del CCNL stipulato il 1° settembre 1995.



Di conseguenza, la norma in questione contrasta con la legislazione statale vigente in materia, l'art. 35 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che contiene le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche citato (1), e con il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, nonché principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Le procedure selettive per l'accesso al pubblico impiego, infatti, sono strumentali all'attuazione di tali principi.

(1) 1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;

b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

2. Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere. Per il coniuge superstite e per i figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni ed integrazioni, tali assunzioni avvengono per chiamata diretta nominativa.

3. Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

d) decentramento delle procedure di reclutamento;

e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

3-bis. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

3-ter. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 gennaio 2013, sono dettati modalità e criteri applicativi del comma 3-bis e la disciplina della riserva dei posti di cui alla lettera a) del medesimo comma in rapporto ad altre categorie riservatarie. Le disposizioni normative del comma 3-bis costituiscono principi generali a cui devono conformarsi tutte le amministrazioni pubbliche.

4. Le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici. Per gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e alle relative assunzioni è concessa, in sede di approvazione del piano triennale del fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, secondo i rispettivi ordinamenti. Per gli enti di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, l'autorizzazione di cui al presente comma è concessa in sede di approvazione dei Piani triennali di attività e del piano di fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, di cui all'articolo 5, comma 4, del medesimo decreto.

4-bis. L'avvio delle procedure concorsuali mediante l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 4 si applica anche alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori alle cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, e tiene conto degli aspetti finanziari, nonché dei criteri previsti dall'articolo 36.

5. I concorsi pubblici per le assunzioni nelle amministrazioni dello Stato e nelle aziende autonome si espletano di norma a livello regionale. Eventuali deroghe, per ragioni tecnico-amministrative o di economicità, sono autorizzate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli uffici aventi sede regionale, compartimentale o provinciale possono essere banditi concorsi unici circoscrizionali per l'accesso alle varie professionalità. 5-bis. I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.

5-ter. Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali. Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.

6. Ai fini delle assunzioni di personale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia, di giustizia ordinaria, amministrativa, contabile e di difesa in giudizio dello Stato, si applica il disposto di cui all'articolo 26 della legge 1º febbraio 1989, n. 53, e successive modificazioni ed integrazioni.

7. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti.



Come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale, poiché la professionalità della burocrazia è una modalità organizzativa atta a garantire l'imparzialità e l'efficienza della sua azione, questa professionalità è assicurata dalla regola del concorso per l'accesso agli impieghi, poiché questo è il mezzo che offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci. Questa regola si impone ad ogni livello di governo, tanto statale quanto regionale e locale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

La norma censurata di cui all'articolo 53, commi 4, 5 e 6, citato, inoltre, regolando un aspetto specifico del mutamento che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo, oltretutto, in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinava in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che affida, appunto, la materia dell'ordinamento civile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in linea con l'orientamento, dominante nella giurisprudenza costituzionale, per cui tutte le regole del rapporto di lavoro attengono all'area dell'ordinamento civile e sono, quindi, per ciò solamente, di competenza statale (sentenze n. 324/2010 e n. 17/2014).

L'art. 53, commi 4, 5 e 6, della Legge Regionale Puglia n. 1/16 citata si pone in contrasto dunque, con gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

P.Q.M.

Si conclude perché l'articolo 53, commi 4, 5 e 6 della Legge Regionale Puglia n. 1 del 15 febbraio 2016, recante le "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)", indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 15 aprile 2016.

Roma, 19 aprile 2016

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI

16C00130

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 aprile 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2016 - Istituzione del "Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità" e del "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine".

– Legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, commi 1, 2, 3 e 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Contro Regione Veneto in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 23 febbraio 2016, pubblicata sul B.U.R n. 18 del 26 febbraio 2016 «Legge di stabilità regionale 2016».

La legge n. 7 del 23 febbraio 2016 della Regione Veneto reca le disposizioni della «Legge di stabilità regionale 2016».

In particolare l'art. 12 rubricato «Istituzione del fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità e del fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine» ai commi 1 e 2, e ai commi 3 e 4 dispone:

1. La Regione del Veneto al fine di dare sostegno ai cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni colpiti da criminalità, istituisce un apposito fondo regionale denominato «Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità».



2. Il fondo di cui al comma 1 è destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta.

3. La Regione del Veneto, al fine di tutelare gli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti sul territorio, istituisce, altresì, un apposito fondo regionale denominato «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine».

4. Il fondo di cui al comma 3 è destinato alla stipula di apposite convenzioni volte a garantire:

a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni;

b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni.

La disposizione dell'art. 12, commi 1 e 2, e commi 3 e 4 della legge regionale n. 7/2016 sopra riportata appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei ministri del 22 aprile 2016 (che per estratto autentico si produce) ai sensi dell'art. 127 Costituzione la impugna con il presente ricorso per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera h), lettera l) e dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 12 della legge regionale n. 7/2016, ai commi 1 e 2, prevede l'istituzione di un fondo regionale, a spese della Regione, per il patrocinio gratuito a favore dei cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona e accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo, per aver tentato di difendere sé stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di una offesa ingiusta.

La disposizione in esame riguarda la condotta di un cittadino che sia allo stesso tempo vittima di un reato, avendo subito l'aggressione al proprio patrimonio o alla propria persona, e autore di un reato, in quanto colpevole di eccesso colposo in legittima difesa o di omicidio colposo, per aver tentato di difendere sé stesso o la propria famiglia o i beni da una offesa ingiusta.

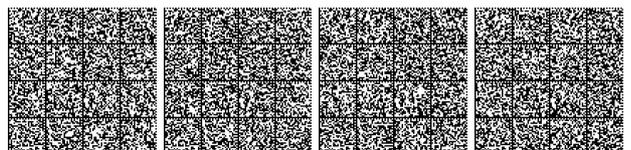
Per tali cittadini, residenti in Veneto da oltre quindici anni, la Regione prevede l'istituzione del fondo per il gratuito patrocinio.

La disposizione regionale in esame prevede in tali casi il riconoscimento del beneficio economico del gratuito patrocinio, in quanto secondo la Regione la circostanza che l'autore del reato sia vittima di un delitto dal quale si difende può giustificare l'intervento di favore che prescinde dal reddito (come è noto il gratuito patrocinio viene accordato, ex art. 24, comma 3 della Costituzione dallo Stato a favore dei non abbienti per consentire la tutela sostanziale al diritto di agire e difendersi in giudizio, fornendo i mezzi per difendersi davanti a ogni giurisdizione).

Il riconoscimento del gratuito patrocinio alle vittime dei reati contro la persona o contro il patrimonio, i quali, per difendersi commettono il reato di omicidio colposo o agiscono in eccesso colposo di legittima difesa, può tendere ad incoraggiare la c.d «ragion fattasi».

Peraltro parimenti può costituire un deterrente per gli autori dei reati i quali sono a conoscenza che le vittime possono reagire e farsi giustizia, agevolati dalla previsione di potere usufruire in tali casi del beneficio del gratuito patrocinio.

Tali valutazioni come è evidente riguardano scelte di politica criminale in quanto si configura un intervento di favore (gratuito patrocinio) a vantaggio di chi è autore di una condotta illecita commessa a titolo di omicidio colposo o per aver agito al di fuori della scriminante della legittima difesa.



Si tratta all'evidenza una scelta legislativa che spetta allo Stato perché attiene all'equilibrio dei rapporti sociali, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, cioè ad un bilanciamento di interessi di competenza statale in base all'art. 117, comma 2, lettera *h*) che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

È infatti lo Stato che deve valutare l'adozione delle misure «relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 35/2011, sentenza n. 118/2013).

In tal senso anche la sentenza n. 35/2012 ove si legge: «questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le “misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico” (sentenza n. 407 del 2002; sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004).».

Sotto tale profilo la disposizione regionale si pone pertanto in primo luogo in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera *h*), della Costituzione.

2. La disposizione viola anche l'art. 117, comma 2, lettera *l*) in quanto attiene alla materia dell'ordinamento e del processo penale, di competenza legislativa statale.

La possibilità di usufruire del gratuito patrocinio incide sull'ordinamento e sul processo penale perché di norma il beneficio è accordato dallo Stato per favorire la difesa dei non abbienti e porli in condizione di potersi difendere davanti ad ogni giurisdizione.

Nella ipotesi disciplinata dalla norma regionale si agevolano le possibilità difensive dei destinatari della norma, nella duplice qualità di vittime e di imputati di reati, e in tal modo si incide concretamente sul processo penale, per esempio accrescendo le possibilità dei predetti di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte, adempimenti processuali notoriamente costosi e quindi spesso non esperiti per ragioni puramente economiche.

Correlativamente la possibilità di usufruire del patrocinio legale gratuito incide sul piano sostanziale sulla repressione dei reati attraverso il processo penale e quindi sulla materia dell'ordinamento penale.

Il potenziamento economico delle possibilità difensive dei destinatari della norma obiettivamente rimuove un ostacolo economico all'autodifesa e quindi incide sostanzialmente sulla prevenzione e repressione degli eccessi colposi di legittima difesa, finanche nella manifestazione estrema dell'omicidio colposo, che vengono agevolati.

Sotto altro aspetto la disposizione, nell'agevolare obiettivamente l'autodifesa, finisce per accrescere il peso di quest'ultima, che deve essere sempre eccezionale e marginale, rispetto all'intervento dell'Autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria, nella attività preventiva e repressiva dei reati contro la persona e il patrimonio che occasionano i fatti di autodifesa.

Per tutte le ragioni esposte la norma impugnata, a prescindere da ogni valutazione della meritevolezza o meno degli interessi che intende proteggere, presuppone un delicato bilanciamento di contrapposte istanze di tutela che è competenza esclusiva del legislatore statale operare.

3. La norma infine nel disporre il beneficio del patrocinio legale gratuito a spese della Regione per la difesa di cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni viola altresì l'art. 3 della Costituzione.

La limitazione temporale, contenuta nella norma in esame, secondo cui il beneficio è riconosciuto solo in favore dei residenti nella Regione da almeno quindici anni è lesiva del principio di uguaglianza in quanto crea una disparità di trattamento rispetto ai soggetti residenti nella Regione da meno di quindici anni o non residenti.

Se, invero, l'intervento normativo regionale ha la finalità di assicurare, a chi sia vittima di un delitto contro la persona o il patrimonio e, conseguentemente, autore di un fatto di reato, una misura di favore che tiene conto della peculiarità della situazione in cui la condotta illecita è stata posta in essere, la medesima dovrebbe ragionevolmente essere offerta in favore di tutti i residenti, a prescindere dal dato temporale della durata della residenza presso la Regione; e anche dei non residenti che siano coinvolti dai fatti considerati dalla disposizione impugnata quando si trovino nel territorio veneto.

Il presupposto della residenza della Regione, cui si correla il diritto a ricevere il beneficio in esame, è da collegarsi al solo fatto, di per sé rilevante, dell'inserimento del residente nell'ambito dell'amministrazione della Regione, con la conseguenza che lo stesso non solo è destinatario dell'azione amministrativa locale e sottoposto a tutti gli obblighi che derivano dall'acquisizione della residenza, ma, correlativamente, anche titolare di tutti i diritti che sono riconosciuti nell'ambito regionale.



Diversificare, come nella legge regionale in esame, il diritto al beneficio in relazione al dato temporale della residenza, si pone in termini di irragionevole trattamento diversificato nei confronti dei residenti che non ricevano tutela a eventuali diritti riconosciuti dall'ordinamento locale, pur essendo tenuti agli obblighi che derivano.

Donde la rubricata violazione, altresì, dell'art. 3 della Costituzione.

D'altra parte la natura della misura che si fonda sulla particolare meritevolezza di tutela riconosciuta agli autori/vittime dei reati in questione, considerati un problema specifico della realtà del Veneto, comporta che il dato della durata della residenza, o finanche della residenza in sé, non presenti alcun collegamento obiettivo con la finalità della norma, e costituisca quindi un criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari dei benefici da essa previsti.

Violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 117, comma 2, lettera l) e lettera g) della Costituzione.

Come si è sopra riportato l'art. 12 della legge regionale n. 7/2016, ai commi 3 e 4, istituisce un fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno delle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine.

La Regione istituisce, al comma 3 dell'art. 12 citato un apposito fondo denominato «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine», al fine di tutelare tale personale operante sul territorio.

Il successivo comma 4 ne disciplina l'oggetto e la finalità, volti a garantire l'anticipo di spese mediche, il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni ed il patrocinio legale al predetto personale, rimasto ferito o destinatario di procedimenti legali per azioni di prevenzione e di contrasto alla criminalità esercitate nel corso delle proprie funzioni.

1. La disposizione regionale in esame viola in primo luogo l'art. 3 della Costituzione. La previsione di istituire un apposito fondo regionale, destinato alla stipula di apposite convenzioni, per tutelare sia gli addetti alle Polizie locali che alle Forze di Polizia statali che svolgono servizio nella Regione Veneto, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale di identico grado o qualifica, che opera in un diverso ambito territoriale.

Dettare una disciplina autonoma per gli operatori di polizia che prestano servizio nella Regione Veneto comporta una disparità di trattamento con il personale delle Polizie locali e delle Forze di Polizia (art. 16, legge n. 121/1981) delle altre Regioni che svolgono la medesima attività.

Con numerose sentenze la Corte costituzionale, in tema di perequazione del trattamento economico delle Forze di Polizia, ha ribadito il «principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione» (sentenza n. 455/1993) e l'obiettivo di trattamenti armonizzati per le diverse forze di polizia «nella prospettiva della omogeneizzazione complessiva attuata in un sistema a regime» (sentenza n. 451/2000).

Ciò esclude la legittimità di qualsiasi differenziazione economica a base puramente territoriale.

2. In secondo luogo, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera l) e lettera g) della Costituzione.

Istituire con legge regionale un apposito fondo, per tutelare sia gli addetti alle Polizie locali che alle Forze di Polizia statali si pone in contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale, contenuta nel titolo III del decreto legislativo n. 165/2001 che disciplina la contrattazione collettiva nel pubblico impiego e demanda in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico ai dipendenti pubblici.

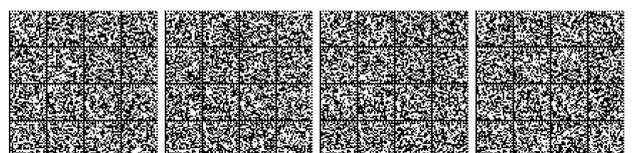
La disposizione regionale, pertanto, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili mediante contratti collettivi.

Considerata inoltre la netta separazione fra Polizie locali, che fanno parte del comparto Enti locali e Polizie statali, inserite con le Forze Armate nell'apposito Comparto Sicurezza-Difesa e la loro dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali, la Regione Veneto non ha alcuna potestà legislativa che possa giustificare l'elargizione di benefici al personale delle polizie statali che si trova totalmente al di fuori della competenza regionale.

Sotto questo profilo, quindi, la disposizione viola oltre che lettera l) anche la lettera g) dell'art. 117 della Costituzione.

3. La disposizione regionale viola infine, sotto altro aspetto, l'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.

La materia della tutela del personale delle forze di polizia è disciplinata, per gli appartenenti alle Forze di polizia, dall'art. 32 della legge n. 152/1975, c.d. «Legge Reale», e dall'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), che rappresenta la disposizione di carattere generale relativa ai benefici per i dipendenti delle amministrazioni statali coinvolti in procedimenti giudiziari per causa di servizio; in particolare, il riconoscimento del beneficio del rimborso



delle spese legali è subordinato, dalla predetta normativa statale, alla sussistenza di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi di volta in volta valutati dall'Amministrazione di appartenenza nel corso della procedura attivata su richiesta dei dipendenti coinvolti in procedimenti giudiziari per fatti connessi con l'adempimento dei doveri istituzionali, e in particolare alla verifica dell'assenza di conflitto con l'interesse generale.

La previsione regionale, quindi, travalica i limiti della potestà legislativa regionale invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato anche in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» ex art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12 commi 1 e 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto n. 7 del 23 febbraio 2016.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2016 completa di relazione.

Roma, 26 aprile 2016

L'Avvocato dello Stato: CHIARINA AIELLO

16C00135

N. 94

Ordinanza dell'8 aprile 2013 del G.U.P. del Tribunale di Viterbo nel procedimento penale a carico di D. L. H.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Trattamento sanzionatorio - Denunciata introduzione di un nuovo sistema di sanzioni mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-bis.

TRIBUNALE DI VITERBO

Udienza preliminare 8 aprile 2013;

Procedimento penale n. 4930/10 R.G. N.R. - n. 164/12 R.G. G.I.P.;

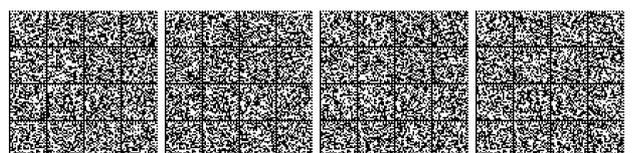
G.U.P.: dott.ssa Franca Marinelli;

Pubblico ministero: dott. Stefano D'Arma;

Imputato: D. L. H., nato a (Tunisia) il /;

Difensore: avv. Ilaria Di Punzio, del Foro di Viterbo;

Persona offesa: Maresciallo dei Carabinieri F. A.



ORDINANZA

Il Giudice, sciogliendo la riserva, dichiara non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa, recependo in «toto» la motivazione di cui alla sentenza della Corte di appello di Roma - Sezione III penale, che qui deve intendersi integralmente riportata e trascritta, perché totalmente condivisa e che si allega alla presente ordinanza (allegato 1).

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, decreto-legge n. 272/2005, come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006 in relazione agli articoli:

1) 77, secondo comma Cost., sotto il duplice aspetto della incoerenza della norma rispetto all'originario contenuto del decreto-legge e del difetto del requisito d'urgenza;

2) 3 Cost.;

3) 117, comma 1 Cost.

Sospende il presente procedimento.

Manda alla cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, all'imputato e al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Viterbo, 8 aprile 2013

Il Giudice: MARINELLI

ALLEGATO I

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

III SEZIONE PENALE

Composta dai magistrati:

dott. E. Bettiol - Presidente estensore;

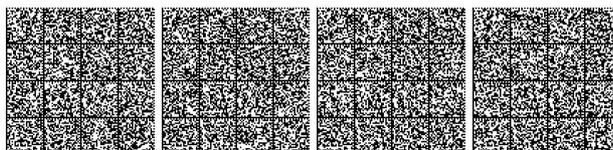
dott. F. Genovese - Consigliere;

dott. M. Mariani - Consigliere.

RILEVA IN FATTO

Con sentenza in data 25 maggio 2007 il Tribunale di Roma, in seguito a giudizio abbreviato, dichiarava G. C. e R. V., colpevoli del reato di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e, in concorso di attenuanti generiche, e dell'attenuante di cui al quinto comma dell'art. 73 cit., applicata la diminuzione per il rito, le condannava alla pena di mesi 5 e giorni 20 di reclusione ed € 1.400 di multa ciascuna concedendo alle stesse i benefici di legge.

Il Tribunale era pervenuto alla sentenza di condanna sulla scorta degli atti acquisiti al processo ex art. 442, comma 1-bis codice di procedura penale, da cui era emerso che il giorno 10 maggio 2007 Carabinieri della Stazione Roma Gianicolense nel transitare di fronte la stazione di Roma Trastevere notavano le imputate che stavano confezionando delle dosi di marijuana usando degli involucri di carta stagnola e servendosi del sedile di un motorino come ripiano.



Le due giovani venivano fermate e si appurava in tal modo che le stesse detenevano gr. 4,6 di marijuana, pari a 27 dosi, e gr. 0,136 di eroina da cui era possibile ricavare una singola dose.

Avverso tale sentenza proponeva appello la difesa delle imputate chiedendone con un primo motivo l'assoluzione sul rilievo che gli stupefacenti trovati in loro possesso erano destinati ad uso esclusivamente personale.

Con un secondo motivo veniva richiesta una riduzione della pena inflitta.

Nel corso del presente grado di giudizio il difensore delle imputate sollevava eccezione di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272/2005 così come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006.

OSSERVA IN DIRITTO

1. L'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come è noto, è stato modificato dalla legge n. 49 del 21 febbraio 2006 di conversione del decreto-legge n. 272/2005, c.d. «Decreto Olimpiadi».

Prima della legge di modifica l'articolo in argomento prevedeva nei commi 1 e 4 la sanzione della reclusione da 8 a 20 anni e la multa da € 25.822 ad € 258.228 per una serie di condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti elencate nelle tabelle I e III allegate al decreto del Presidente della Repubblica — le c.d. droghe pesanti — e, rispettivamente, la sanzione della reclusione da due a sei anni e la multa da € 5.164 ad € 77.468 per le condotte riguardanti le sostanze elencate nelle tabelle II e IV — c.d. droghe leggere.

Il quadro legislativo prevedeva dunque, come appare giuridicamente e, soprattutto, costituzionalmente corretto, sanzioni diverse in relazioni a condotte diverse: la norma, puniva le violazioni relative a sostanze più dannose con sanzioni più pesanti rispetto a quelle riguardanti sostanze meno dannose.

L'art. 4-*bis* decreto-legge citato ha modificato il quadro testé delineato appiattendo verso l'alto le condotte in argomento sotto l'unica sanzione della reclusione da sei a venti anni e la multa da € 26.000 a 260.000.

Fermo è rimasto il comma quinto dell'articolo in argomento che prevede sanzioni più miti per comportamenti di lieve entità stabilendo comunque per ciò che attiene alla detenzione di sostanza «leggere», un rilevante aumento delle pene rispetto a quanto previsto dalla norma nella sua formulazione originaria.

L'art. 4-*bis* citato risulta per altro verso inserito nel quadro di un decreto-legge varato all'inizio sotto la rubrica di «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi».

Il provvedimento varato dal Governo era costituito da soli sei articoli riguardanti l'assunzione di personale della Polizia di Stato, il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino, l'istituzione di apposita lotteria nazionale, l'esecuzione di pene detentive per tossicodipendenti ed il diritto di voto degli italiani all'estero.

In particolare, per ciò che attiene alla materia in argomento, l'art. 4 del decreto-legge abrogava l'art. 94-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e prevedeva un caso speciale di sospensione dell'esecuzione di pene detentive irrogate a tossicodipendenti ed alcolodipendenti: nulla dunque che riguardasse le sanzioni relative alle condotte di detenzione, spaccio, ecc. di sostanze stupefacenti.

In seguito al passaggio parlamentare, il decreto contava ben trentasei articoli tra cui l'art. 4-*bis* di cui trattasi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, ritiene dunque questa Corte che sussistano elementi per ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge citato così come convertito nella legge n. 49/2006 per contrasto con l'art. 77, secondo comma Cost. sollevata nel corso del presente procedimento.

Ed in effetti la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi in ordine alla necessità di coerenza tra le norme che compongono un provvedimento di urgenza rilevando «la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita».

Ed ancora: «Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012).



Ora nel caso in ispecie appare evidente il difetto di coerenza interna tra le norme che costituivano il nucleo originario del provvedimento adottato dal Governo e quella di cui dall'art. 4-*bis* citato: tale ultima norma, che introduce un nuovo sistema di sanzioni in relazione a condotte aventi ad oggetto stupefacenti, nulla ha evidentemente a che vedere, sia con lo svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino, sia con i benefici previsti in favore di tossicodipendenti ed alcolodipendenti.

2. Del resto che la norma in argomento non perseguisse lo scopo di fronteggiare un problema presentatosi con caratteri di urgenza e straordinarietà emerge con tutta evidenza dal fatto che la riforma dell'art. 73 citato giaceva in Parlamento da tre anni come affermato dallo stesso relatore della modifica on. Giovanardi (seduta del Senato del 26 gennaio 2006).

Da tale rilievo si deduce un secondo profilo di incostituzionalità per contrasto con l'art. 77, secondo comma Cost. della norma in questione che, oltre ad essere inserita, come già detto, in un contesto disomogeneo, appare per di più sprovvista del requisito della urgenza previsto dalla citata norma costituzionale e che giustifica il potere di decretazione del Governo. Non si vede, in altre parole, quale urgenza vi fosse nel riformare un sistema sanzionatorio in vigore da sedici anni ed in ordine al quale nessun evento improvviso, straordinario poneva l'esigenza di una modifica per decreto.

La Corte costituzionale ha peraltro avuto modo di affermare il principio per cui il vizio derivante dalla assenza del requisito di straordinarietà ed urgenza del provvedimento per decreto non viene sanato dalla successiva legge di conversione.

Quanto precede poiché «Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.» (Corte costituzionale sentenza n. 171/2007).

3. La norma di cui all'art. 4-*bis* in questione si pone a giudizio di questa Corte in contrasto altresì del principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge di cui all'art. 3 Cost.

Il principio postula come è noto, e come è stato più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, non solo che a comportamenti eguali vengano riconosciute conseguenze eguali ma anche, e per converso, che a situazioni diverse corrispondano conseguenze diverse.

Non v'è dunque chi non veda come sanzionare con la medesima pena due comportamenti notevolmente diversi come l'importare, detenere, spacciare, ecc. droghe cosiddette leggere oppure pesanti costituisca una palese violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della mancata adozione di sanzioni diverse in relazione a condotte diverse.

Pur non essendo questa la sede per una disamina su basi scientifiche delle profonde, e comunque note, differenze intercorrenti tra i due tipi di stupefacenti varrà tuttavia la pena di rilevare quanto meno la assenza di effetti di dipendenza nei consumatori di «cannabis» a differenza di quelli che assumono droghe cosiddette pesanti quali gli oppiacei di cui diventano entro brevissimo termine dipendenti. Va altresì rilevata la modestia degli effetti negativi sull'organismo — non differenti da que... che provocano alcool o nicotina — delle droghe leggere rispetto quelli devastanti prodotti dalle droghe pesanti.

4. Non manifestamente infondata appare inoltre la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4-*bis* citato in relazione all'art. 117, comma 1 Cost.

Va invero posto in evidenza come il Consiglio della Unione europea con la decisione quadro n. 2004/757/GAI abbia stabilito all'art. 4 che:

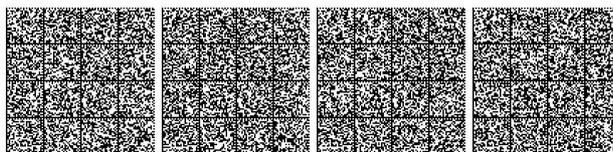
1. (*Omissis*) ... «Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'art. 2 (Reati connessi al traffico illecito di stupefacenti e di precursori) siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno uno e tre anni.

2. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*) e *c*), siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno cinque e dieci anni in presenza di ciascuna delle seguenti circostanze:

a) il reato implica grandi quantitativi di stupefacenti;

b) il reato o implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone.»

Al di là della quantificazione delle pene che in subiecta materia non può venire in considerazione, ciò che rileva è che la decisione comunitaria in argomento distingue chiaramente e nettamente da un punto di vista sanzionatorio tra droghe leggere — che non vengono definite in quanto tali ma che si comprende, per esclusione rispetto al, successivo comma 2, lettera *b*) siano quelle cui la decisione si riferisce — e droghe pesanti che vengono indicate come «stupefacenti più dannosi per la salute».



Ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. lo Stato italiano ha il dovere di legiferare «nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alle decisioni della comunità internazionale».

Sulla necessità per lo Stato di conformarsi ai sensi dell'art. 117 Cost. alle decisioni quadro del Consiglio di Europa si è già pronunciata la Corte costituzionale, tra le altre, con la sentenza da cui è tratta la seguente massima.

Rapporti giurisdizionali con autorità straniere in materia penale - estradizione - mandato di arresto europeo - consegna per l'estero - cittadino comunitario residente in Italia - mancata previsione del rifiuto della consegna del residente non cittadino - illegittimità costituzionale.

È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

* Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 227 () Ric. Corte di cassazione (l. 22 aprile 2005, n. 69, art. 18) (1), in Anpp 5/10.

Nel corpo di detta sentenza si afferma tra l'altro: «Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione».

La norma dell'art. 4-bis in argomento viola dunque anche l'obbligo, costituzionalmente sancito, per lo Stato di conformarsi, nei limiti disposti dalla legge, alle decisioni della comunità internazionale: quanto precede poiché, unificando la pena prevista sia per le droghe leggere che per le droghe pesanti, non ha operato la distinzione da un punto di vista sanzionatorio tra i due tipi di droghe cui era tenuta in forza della citata decisione quadro n. 2004/757/GAI.

P.Q.M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, decreto-legge n. 272/2005 così come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006 in relazione agli articoli:

77, secondo comma Cost. sotto il duplice profilo della incoerenza della norma rispetto all'originario contenuto del decreto-legge e del difetto dei requisiti dell'urgenza;

3 Cost. e

117, comma 1 Cost.

Sospende il presente procedimento.

Manda alla cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, agli imputati ed al PM al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera di deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, 28 gennaio 2013

Il Presidente estensore: BETTIOL



n. 95

Ordinanza del 21 gennaio 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Amt Azienda Trasporti e mobilità Spa ed altri 4 contro Atpl Liguria e Regione Liguria

Trasporto pubblico - Norme della Regione Liguria - Istituzione di un ambito territoriale ottimale regionale per il trasporto pubblico regionale e locale - Affidamento della gara con un unico lotto.

- Legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale), artt. 9, comma 1, e 14, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 651 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Amt Azienda Trasporti e Mobilità S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Corrado Mauceri, Paolo Momigliano, con domicilio eletto presso Corrado Mauceri in Genova, via XII Ottobre, 2/63;

Atc Esercizio S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado Mauceri, con domicilio eletto presso Corrado Mauceri in Genova, via XII Ottobre, 2/63;

Atp Esercizio S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado Mauceri, con domicilio eletto presso Corrado Mauceri in Genova, via XII Ottobre, 2/63;

Riviera Trasporti S.p.A. in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado Mauceri, con domicilio eletto presso Corrado Mauceri in Genova, via XII Ottobre, 2/63;

Tpl Linea S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Corrado Mauceri, Roberto Romani, con domicilio eletto presso Corrado Mauceri in Genova, via XII Ottobre, 2/63;

contro

Atpl Liguria - Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Andrea Pericu, Andrea Bettini, con domicilio eletto presso Andrea Pericu in Genova, Cs. A.Saffi 7/12;

Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Michela Sommariva, Barbara Baroli, con domicilio eletto presso Michela Sommariva in Genova, via Fieschi 15;

Per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione:

1) dell'avviso per individuazione degli operatori economici ai sensi dell'art. 30 decreto legislativo 163/06 pubblicato su g.u.c.e. in data 3 giugno 2015 e su g.u.r.i. in data 5 giugno 2015;

2) dei chiarimenti sull'avviso per l'individuazione degli operatori economici ai sensi dell'art. 30 decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163;

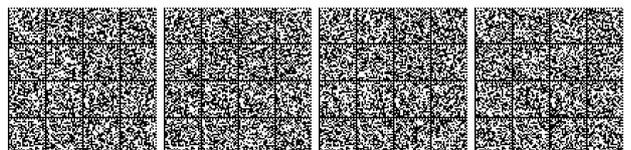
3) della deliberazione della Giunta regionale 19 giugno 2014 n. 789 avente ad oggetto relazione sull'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 34, comma 20 decreto-legge 179/11;

4) dell'avviso in data 2 ottobre 2015 avente ad oggetto riapertura termini di manifestazione di interesse e fissazione del nuovo termine in data 29 ottobre 2015;

5) avviso per individuazione degli operatori economici ai sensi dell'art. 30 decreto legislativo 163/06 come rettificato a seguito dell'avviso in data 2 ottobre 2015;

6) della nota di ATPL in data 20 ottobre di comunicazione della intervenuta riapertura dei termini;

7) dell'avviso in data 12 ottobre 2015 avente ad oggetto la sospensione del termine di presentazione delle manifestazioni di interesse a seguito dell'ordinanza del tribunale amministrativo regionale Liguria n. 231/15 nella parte in cui ha disposto la mera sospensione del termine di presentazione delle manifestazioni di interesse;



8) della deliberazione del Consiglio di amministrazione di ATPL s.p.a. in data 28 settembre 2015 nella parte in cui è stato deliberato di riaprire i termini per la presentazione delle manifestazioni di interesse previsti dall'avviso;

9) della nota ATPL 23 ottobre 2015 n. prot 293 di respingimento dell'istanza di annullamento o revoca in autotutela dei provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Atpl Liguria - Agenzia Regionale Per il Trasporto Pubblico Locale S.p.A. e di Regione Liguria;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2016 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso notificato in data 3 luglio 2015 alla regione Liguria e alla società ATPL s.p.a. e depositato il successivo 10 luglio 2015 le società in epigrafe, tutte esercenti pubblici servizi di trasporto locale nel territorio della Regione Liguria hanno impugnato i provvedimenti di cui ai nn. 1, 2 e 3 relativi all'avviso per l'individuazione degli operatori economici ai sensi dell'art. 30 decreto legislativo 163/06 per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su tutto il territorio ligure.

Le ricorrente premettevano le vicende relative alla disciplina del servizio di trasporto pubblico locale nella Regione Liguria.

In particolare le ricorrenti evidenziavano come, in Liguria, il settore del trasporto pubblico locale fosse stato disciplinato dalla legge regionale 7 novembre 2013 n. 33 la quale all'art. 3, in attuazione dell'art. 3-bis decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, ha introdotto per la prima volta nell'ambito del trasporto pubblico regionale e locale, la nozione di ambito territoriale ottimale per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico regionale (definito anche bacino unico regionale per il trasporto) coincidente con l'intero territorio ligure.

Le ricorrente evidenziavano inoltre come il bacino unico regionale per il trasporto fosse attribuito alla gestione unitaria delle Regione mediante la costituzione di una agenzia regionale, avente tra le sue funzioni anche quello di affidare i servizi per l'intero ambito con funzione di stazione appaltante nonché di gestione dello stipulando contratto di servizio con il gestore. In quest'ottica il compito immediato della Agenzia è stato individuato nell'espletamento delle procedure competitive ad evidenza pubbliche per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

L'affidamento ai sensi dell'art. 14 dovrà essere effettuato in un unico lotto relativo al territorio dell'ATO e potrà avere ad oggetto anche il servizio regionale di trasporto ferroviario.

Le ricorrenti evidenziavano come la citata legge regionale fosse stata oggetto, ancora prima della sua entrata in vigore delle critiche dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (parere 6 marzo 2014 n. 1116).

La legge regionale 33/13 è stata successivamente modificata dalla l.r. 5 agosto 2014 n. 18 che ha fissato al 31 dicembre 2014 il termine per la costituzione dell'Agenzia e al 31 dicembre 2015 il termine per la conclusione delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

Le ricorrenti evidenziavano inoltre come la Regione avesse espresso l'avviso che la individuazione del gestore dovesse avvenire con una gara ad evidenza pubblica (relazione in merito all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 34 comma 20, decreto-legge 179/12, approvata con deliberazione della Giunta regionale 19 giugno 2014 n. 789).

Le ricorrenti esponevano come, in realtà, l'Agenzia disattendendo tali indicazioni avesse inteso affidare i servizi di trasporto pubblico locale mediante gara informale pubblicando un avviso di manifestazione alla partecipazione alla gara.

Tale atto è stato impugnato con l'odierno ricorso.

I motivi di gravame sono stati rubricati e dedotti come segue:

1) violazione dell'art. 18 decreto legislativo 422/1997, della deliberazione della Giunta regionale 19 giugno 2014 n. 789, eccesso di potere per sviamento, violazione del decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 188, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, in quanto pur essendo stato escluso dall'affidamento il servizio ferroviario nondimeno l'avviso ha richiesto tra i requisiti di capacità tecnica il possesso delle licenze ferroviarie di cui al decreto legislativo 188/03;

2) illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1 e 14 l.r. 33/13 per violazione degli articoli 97, 117, comma 2 lettera e) ed s) Costituzione e per violazione degli articoli 117 comma 1 Costituzione e 49 56 Trattato sul



funzionamento dell'Unione europea, violazione dell'art. 3-bis decreto-legge 138/11 violazione dell'art. 3 legge 241/90, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza e violazione delle norme in tema di libera concorrenza in quanto la Regione: a) ha individuato con legge anziché con atto amministrativo l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale e ha disposto ex ante l'affidamento del servizio in un unico lotto; b) ha costituito il Bacino unico regionale del trasporto senza effettuare la propedeutica attività istruttoria prevista dall'art. 3-bis decreto-legge 138/11; 3) ha istituito un ambito territoriale ottimale (burt) talmente ampio da ostacolare la partecipazione alla gara degli operatori di piccole dimensioni;

3) violazione degli articoli 2, 30, 54, 55, 56, 57 decreto legislativo 163/06, violazione dell'art. 18, comma 2 decreto legislativo 422/97 e dell'art. 9 comma 2, l.r. 33/13, incompetenza dell'Agenzia a modificare le procedure di affidamento del servizio indicate dalla Regione, eccesso di potere per contraddittorietà rispetto ai contenuti della DGR 789/14, in quanto l'agenzia avrebbe dovuto espletare una gara ad evidenza pubblica;

4) violazione dell'art. 18 decreto legislativo 422/97 e dell'art. 8 del regolamento CE n. 1370/07, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza, eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, in quanto l'avviso impugnato, pur prevedendo il possesso a pena di esclusione di determinati requisiti di carattere morale tecnico e economico, non ha previsto l'esclusione dei soggetti di cui all'art. 18 decreto legislativo 422/1997;

5) violazione degli articoli 2, 30 e 83 decreto legislativo 163/06, dell'art. 18 legge 422/97 dell'art. 12 legge 241/90, e dell'art. 5 reg. CE 1370/07, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, violazione dei principi di trasparenza e non discriminazione, violazione dell'art. 97 Costituzione, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, in quanto l'avviso stabilisce che i criteri di determinazione dell'offerta economicamente vantaggiosa dovranno essere definiti nella lettera di invito e cioè soltanto dopo avere conosciuto l'identità degli operatori economici che si è obbligata a invitare, inoltre gli operatori economici interessati sono obbligati a indicare l'eventuale raggruppamento in cui intenderanno partecipare alla gara senza possibilità di modificazione successiva;

6) violazione dell'art. 30 decreto legislativo 163/06, violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, violazione dei principi di trasparenza e non discriminazione, violazione degli articoli 3 e 97 Costituzione, irragionevolezza, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, in quanto il corrispettivo annuo della concessione, pure se stabilito nella misura di €. 186.026.319, 00, potrà subire una diminuzione nella misura massima del 25%, con conseguente incertezza del corrispettivo stesso.

Le ricorrenti concludevano per l'accoglimento del ricorso, l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, dei provvedimenti impugnati, con vittoria delle spese di giudizio.

Si costituivano in giudizio la Regione Liguria e la Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale.

Successivamente alla notifica del ricorso l'Agenzia, ha, dapprima adottato un avviso di sospensione dei termini di presentazione delle manifestazioni di interesse (pubblicato in data 7 luglio 2015) e, dipoi, ha adottato un altro avviso, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 7 settembre 2015, avente ad oggetto la rettifica dei requisiti di partecipazione originari, prevedendo alternativamente al requisito del possesso della licenza ferroviaria quello del possesso dei requisiti di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 15 marzo 1993, disponendo una nuova sospensione del termine di presentazione delle manifestazioni di interesse per trenta giorni.

L'Agenzia ha poi riaperto con avviso in data 1° ottobre 2015 i termini per la manifestazione di interesse.

Con ordinanza 2 ottobre 2015 n. 231 il Collegio ha rilevato che gli atti «si appalesano illegittimi, impregiudicata la valutazione della legittimità costituzionale della l.r. 33/13, sia sotto il profilo della scelta della gara informale in luogo della procedura ad evidenza pubblica, sia sotto il profilo dell'aver demandato alla lettera di invito i criteri di affidamento del servizio con conseguente determinazione degli stessi successivamente alla individuazione dei potenziali concorrenti», e ha conseguentemente accolto l'istanza cautelare.

L'Agenzia, pertanto, sospendeva i termini per la manifestazione di interesse.

Con atto notificato in data 31 ottobre 2015 e depositato il successivo 4 novembre 2015 le ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti di cui ai punti n. 5, 6, 7, 8 e 9 dell'epigrafe deducendo i seguenti motivi:

1) violazione dei principi generali relativi ai contratti pubblici, e, in particolare dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e massima partecipazione, violazione del disposto degli articoli 30 e 70 decreto legislativo 163/06, in quanto l'Agenzia, pur modificando un requisito essen-



ziale di partecipazione, prevedendo alternativamente al possesso della licenza ferroviaria il possesso dei requisiti di cui all'art. 2 decreto ministeriale 15 marzo 1993 ha concesso un termine esiguo (solo 27 giorni) per la formulazione delle manifestazioni di interesse;

2) violazione degli articoli 30 e 70 decreto legislativo 163/06, violazione dei principi generali relativi ai contratti pubblici, e, in particolare dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e massima partecipazione, in quanto comunque il termine di 27 giorni, che, in realtà, avuto riguardo alla tardiva comunicazione dell'ordinanza del tribunale amministrativo regionale Liguria, si sarebbe ridotto a soli 17 sarebbe da ritenersi eccessivamente esiguo;

3) illegittimità derivata dall'illegittimità degli atti impugnati in principalità.

All'udienza pubblica dell'8 gennaio 2016 il ricorso è passato in decisione.

Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 9 e 14 della l.r. 33/13 con riferimento agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione.

In sostanza le ricorrenti si dolgono, in primo luogo che la legge regionale 2013 n. 33, mediante l'art. 9, abbia direttamente costituito, e cioè senza passare attraverso la mediazione di un atto amministrativo, un ambito territoriale ottimale (altrimenti denominato BURT) coincidente con l'intero territorio regionale in assenza di adeguata istruttoria e motivazione e tanto in violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione per effetto della violazione della norma interposta costituita dall'art. 3-bis decreto-legge 138/11.

Le ricorrenti si dolgono altresì che la legge regionale abbia, mediante l'art. 14, direttamente istituito, in assenza di un atto amministrativo interposto, un unico lotto per l'assegnazione della relativa gara.

Il Collegio ravvisa in relazione a tale secondo profilo la presenza di una ulteriore norma interposta costituita dall'art. 2, comma 1-bis decreto legislativo 163/06 che, in quanto espressione di principi generali della materia degli appalti, si applica anche agli affidamenti delle concessioni di servizi in forza del rinvio operato dall'art. 30 decreto legislativo 163/06.

Il Collegio ritiene, tuttavia, prima di procedere all'esame del profilo della fondatezza della questione, così come sinteticamente tratteggiato, procedere alla disamina del profilo della rilevanza della questione.

Pur se dedotta con il secondo motivo di impugnazione, peraltro senza graduazione espressa dei motivi, la questione di legittimità costituzionale ha rilevanza pregiudiziale nell'economia del ricorso.

Le ricorrenti sono gestori di servizi di trasporto pubblico locale in ambito provinciale o sub provinciale. Ne consegue che, a fronte della previsione di cui all'art. 3-bis decreto legislativo 138/11, che prevede di norma la dimensione provinciale degli ambiti territoriali ottimali, la previsione stabilita direttamente dalla legge regionale, di un ambito territoriale ottimale di dimensione regionale e la previsione dell'affidamento del servizio in unico lotto di pari dimensioni, è idoneo a frustrare le aspettative di aggiudicazione del servizio.

È di intuitiva evidenza, infatti, che, in un ambito ottimale di dimensione provinciale, quale quello ipotizzato in via ordinaria dalla norma interposta (art. 3-bis decreto legislativo 138/11), le ricorrenti avrebbero moltissime probabilità di aggiudicarsi il servizio, non foss'altro per effetto del vantaggio di essere state le precedenti gestrici dello stesso.

Di contro, in un ambito territoriale coincidente con l'intero territorio regionale, che necessariamente implica il possesso di requisiti incomparabilmente più onerosi già per la sola partecipazione alla gara, le probabilità si ridurrebbero fin quasi ad azzerarsi, e ciò anche ove le ricorrenti cercassero di ovviarvi mediante la formazione di un raggruppamento temporaneo di imprese.

Ne discende la rilevanza e la pregiudizialità della questione rispetto a tutti gli altri motivi di ricorso, che sono finalizzati a censurare lo svolgimento della gara.

Sotto il profilo della rilevanza il Collegio ritiene di confutare le eccezioni di inammissibilità tardività e improcedibilità formulate dalle resistenti.

Le eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di presentazione della domanda di partecipazione e per difetto di lesività delle clausole deve essere disattesa.

Mediante la questione di legittimità costituzionale si contesta in radice la stessa gara così come strutturata nelle sue dimensioni per effetto delle norme legislative regionali censurate. È evidente, pertanto, che nessuna domanda di partecipazione alla gara necessitava ai fini dell'ammissibilità del ricorso, una volta accertato, circostanza quest'ultima incontestata, che le ricorrenti sono operatori del settore.

La gara, inoltre, strutturata in un unico lotto di ampiezza coincidente con l'intero territorio regionale è immediatamente lesiva delle posizioni soggettive delle ricorrenti come poc'anzi evidenziato.



Le resistenti hanno poi sollevato un serie di eccezioni sulla legittimazione processuale delle singole aziende.

Tali eccezioni non sono idonee a determinare l'inammissibilità del ricorso.

In primo luogo, infatti, nulla è contestato in relazione a ATC Esercizio s.p.a. essendo stata rinunciata la relativa eccezione da parte della Regione.

Ciò basterebbe a rendere superfluo l'esame delle eccezioni relative alle altre concorrenti.

Il Collegio, tuttavia, ritiene di evidenziare anche l'infondatezza dell'eccezione di difetto di legittimazione relativa ad ATP esercizio s.r.l..

La circostanza che ATP Esercizio s.r.l. stia dando esecuzione al concordato preventivo con continuità aziendale omologato con decreto del Tribunale di Genova 30 ottobre 2014, non comporta, contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente Agenzia, l'impossibilità di partecipare alle gare pubbliche.

L'art. 38 decreto legislativo 163/06, infatti, non preclude la partecipazione alle gare pubbliche dei soggetti che siano stati ammessi al concordato con continuità aziendale. In ogni caso il deposito del decreto di omologazione del concordato, avvenuto molto prima della indizione della gara, ha determinato il venir meno della condizioni ostative alla partecipazione alla gara stessa.

Da altro punto di vista la Regione sostiene un ulteriore profilo di inammissibilità, evidenziando il ritenuto conflitto tra la posizione delle ricorrenti e quello degli enti pubblici segnatamente comuni che detengono quote di partecipazione nell'Agenzia. In sostanza mancherebbe quella alterità sostanziale di parti che è essenziale ad ogni controversia posto che gli stessi enti locali detentori di partecipazioni maggioritarie delle ricorrenti sarebbero anche nella compagine dell'Agenzia che ha indetto la gara.

L'eccezione è infondata.

Infatti la mera partecipazione degli enti territoriali detentori di quote delle società ricorrenti nella compagine sociale dell'Agenzia non costituisce di per sé motivo di inammissibilità delle impugnative delle aziende di trasporto ricorrenti.

Tutti i soggetti della vicenda hanno distinta soggettività giuridica le ricorrenti, gli enti territoriali e l'Agenzia. Stante tale assetto la circostanza che, in presenza di clausole statutarie che attribuiscono la competenza esclusiva ad assumere liti in capo agli organi sociali, gli organi sociali abbiano esercitato l'azione in contrasto con le direttive dell'ente pubblico titolare del capitale potrà, se mai, determinare una responsabilità degli organi sociali verso gli enti territoriali ma non l'inammissibilità del ricorso.

Peraltro non risulta che siano stati assunti dagli enti locali provvedimenti o direttive tali da limitare l'esercizio del diritto di azione delle ricorrenti nei confronti dei provvedimenti dell'Agenzia.

Anche l'obbligo di AMT di inviare una relazione previsionale aziendale al Comune di Genova per la determinazione degli indirizzi strategici della società di modo che il Comune possa esercitare una azione correttiva non è idonea a supportare, in assenza di direttive precise nel senso della acquiescenza ai provvedimenti impugnati, alcuna valutazione di inammissibilità.

In definitiva nessuna delle eccezioni appare persuasiva.

Per quanto riguarda l'eccezione di tardività dei motivi aggiunti, pure sollevata dalle resistenti, il Collegio rileva come la stessa sia irrilevante ai fini della delibazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale atteso che mediante gli atti impugnati con motivi aggiunti l'Agenzia non ha indetto una nuova gara ma ha soltanto determinato nuovi termini e modalità di partecipazione di quella attualmente in corso e sub *iudice*.

Ne consegue che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale posta a fondamento della gara travolgerebbe l'intera gara e con essa gli atti oggi impugnati con motivi aggiunti.

Da ultimo il Collegio rileva come nessun refluenza sul profilo della rilevanza della questione spieghi la legge regionale 22 dicembre 2015 n. 24, entrata in vigore il 24 dicembre 2015 che, all'art. 5 ha stabilito che: «Dopo il comma 3 dell'art. 1 della l.r. 18/2014, è inserito il seguente '3-bis La Regione verifica, in termini compatibili con quelli di cui ai commi 2 e 3, le revisione del lotto unico di cui all'art. 14, comma 1, della legge 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni».

La norma, infatti, se da un lato rende manifeste le perplessità della Regione in ordine alla scelta di un lotto unico di aggiudicazione, perplessità che rafforzano i dubbi di costituzionalità del Collegio, dall'altro lato, non contiene nessuna disposizione concreta che spieghi una qualche efficacia immediata sulle disposizioni oggetto di censura di costituzionalità e sulla gara.



Il tenore della norma non consente di prevedere in questo momento quali saranno i tempi e gli esiti della revisione del lotto unico, tanto è vero che i difensori delle parti all'udienza dell'8 gennaio 2016 hanno insistito per l'assunzione in decisione della causa.

La questione di legittimità costituzionale è poi non manifestamente infondata.

Le norme regionali censurate sono le seguenti.

L'art. 9 l.r. 33/13 rubricato «Ambito Territoriale Ottimale regionale per il trasporto pubblico regionale e locale», al primo comma stabilisce: «È istituito l'Ambito Territoriale Ottimale per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale (ATO), denominato Bacino Unico Regionale per il Trasporto (BURT), che coincide con l'intera circoscrizione territoriale della regione, il cui governo è assicurato dalla Regione secondo le modalità di cui alla presente legge».

L'art. 14 l.r. 33/13, rubricato affidamento del servizio, al primo comma stabilisce: «La procedura per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale è effettuata in un unico lotto relativo a tutto il territorio dell'ATO e può avere ad oggetto anche il servizio regionale di trasporto ferroviario a decorrere dalla data di scadenza del relativo contratto».

Un primo profilo di illegittimità costituzionale deriva, dall'aver adottato la Regione Liguria una legge provvedimento in spregio alla previsione di cui all'art. 117, comma 1, lettera e) della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina degli ambiti territoriali ottimali alla materia della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, materie che ai sensi dell'art. 117 comma 1 lettera e e s) sono attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (Corte costituzionale 12 marzo 2015 n. 32, 23 luglio 2013 n. 228).

La possibilità per la Regione di intervenire legislativamente in una materia di competenza esclusiva statale è preclusa, potendo la Regione esercitare soltanto competenze amministrative.

Ove poi tali competenze amministrative la Regione intendesse esercitarle con legge ciò potrebbe fare soltanto ove la normativa statale non prevedesse esplicitamente o implicitamente l'adozione di atti amministrativi, precludendo così l'adozione di leggi provvedimento (Corte costituzionale 20 dicembre 2012 n. 310 271/08).

Nella fattispecie oggi sub *iudice* la norma statale di riferimento, l'art. 3-bis decreto-legge 3 agosto 2011 n. 138, ha previsto che «a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'art. 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio».

In sostanza il legislatore statale ha delegato alle Regioni l'individuazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuando una dimensione standard coincidente con il territorio provinciale. È stata, tuttavia, prevista la possibilità di determinare ambiti territoriali di dimensioni diverse all'esito di una complessa istruttoria, finalizzata ad accertare la ricorrenza nel singolo caso di esigenze di differenziazione territoriale e socio economica proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio. La Regione può esercitare tale facoltà «motivando la scelta».



Dal complesso di elementi evidenziati si evince come la legge statale abbia imposto una riserva di amministrazione alle Regioni. Infatti l'utilizzo di espressioni quali «motivando la scelta» e la previsione di una complessa istruttoria escludono la possibilità che la disciplina possa avvenire con legge.

Lo strumento legislativo, per definizione, non è motivato e il rinvio agli atti preparatori non sempre consente di evidenziare chiaramente le ragioni sottese ad una scelta.

Quanto esposto vale in primo luogo per la definizione dell'ambito territoriale ottimale.

Ma la stessa censura vale anche, e se possibile a maggior ragione, anche per la scelta di affidare il servizio in un unico lotto.

L'affidamento di una gara in lotti rientra, senza dubbio, nella materia della tutela della concorrenza, potendo la suddivisione in lotti o meno determinare significative distorsioni della concorrenza.

Anche relativamente alla suddivisione in lotti la legge statale contiene precise disposizioni applicabili, in forza del rinvio di cui all'art. 30, comma 3, decreto legislativo 163/06, anche alle concessioni di servizi.

Deve, infatti, rilevarsi come l'affidamento delle concessioni di pubblici servizi sia sottoposto in forza della previsione di cui all'art. 30, comma 3, decreto legislativo 163/06 al rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale e con predeterminazione dei criteri selettivi.

La norma di cui all'art. 2 decreto legislativo 163/06, rubricata significativamente principi, contiene una serie di principi generali cui devono attenersi le stazioni appaltanti la cui applicazione anche alle concessioni di servizi non può essere posta in dubbio. Tra questi vie è la previsione dell'espressa motivazione della mancata suddivisione dell'appalto in lotti.

La norma di cui all'art. 2, comma 1-*bis* decreto legislativo 163/06 stabilisce che: «Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese».

La norma fa riferimento alla determina a contrarre con ciò escludendo che la decisione di stabilire il numero di lotti possa essere assunta mediante legge provvedimento.

La scelta di non dividere una gara in lotti è configurata dalla norma come pura espressione di potere amministrativo e come tale non può essere espropriata dalla legge.

Ne consegue che entrambe le norme appaiono viziate sotto un primo profilo per contrasto con il divieto di legge provvedimento.

Entrambe le norme devono altresì ritenersi illegittime per violazione dell'art. 117 commi 1 e 2 lettera e) e dell'art. 97 Costituzione in quanto contrastanti con le norme interposte costituite per l'art. 9 l.r. 33/13 dall'art. 3-*bis* decreto-legge 138/11 mentre per l'art. 14 dagli articoli 3-*bis* decreto-legge 138/11 e 2, comma 1-*bis* e 30 decreto legislativo 163/06.

In sostanza le decisioni di stabilire un ambito territoriale coincidente con l'intera regione e di affidare la gara in un unico lotto appaiono sfornite di sufficiente istruttoria e motivazione.

Deve rilevarsi, a tal proposito, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato avesse più volte espresso pareri negativi in ordine alla strutturazione dell'ambito territoriale coincidente con l'intero territorio regionale e in ordine all'affidamento del servizio in un unico lotto.

Nell'audizione presso la IX Commissione della Camera dei deputati il Presidente dell'Autorità ha posto in evidenza come: «Per il trasporto pubblico locale, la teoria economica evidenzia i rischi di diseconomie gestionali che possono derivare dall'individuazione di ambiti sovradimensionati da un punto di vista geografico (ambito unico regionale)».

Ancora in sede di parere sullo schema di atto di regolazione in materia di gare del trasporto pubblico locale in data 30 aprile 2015 l'Autorità garante rilevava come «gli obiettivi di miglioramento delle condizioni concorrenziali nelle gare del TPL, perseguiti dall'atto di regolazione, rischiano di essere vanificati poiché il provvedimento non affronta il tema della dimensione dei lotti di gara ed in particolare le criticità concorrenziali connesse con lo svolgimento di gare a lotto unico soprattutto laddove il lotto è particolarmente ampio poiché coincidente con l'intero bacino regionale».

La posizione dell'Autorità è molto chiara nell'evidenziare gli inconvenienti che derivano dalla costituzione di ambiti territoriali e di lotti di aggiudicazione coincidenti con l'intero ambito territoriale regionale.



La contrarietà dell'AGCOM si è espressa puntualmente nei confronti della legge regionale ligure di cui oggi si dubita della costituzionalità.

In particolare l'AGCOM, in esito ad una fitta interlocuzione con la Regione Liguria e l'Agenzia, ha dapprima, con parere ai sensi dell'art. 21-bis legge 287/90, reso in data 25 giugno 2015, invitato l'Agenzia a disapplicare l'art. 14 l.r. 33/2013.

Successivamente di fronte al rifiuto dell'Agenzia ha impugnato gli atti di gara con ricorso presentato al Tribunale amministrativo regionale della Liguria e iscritto al n. 848/15 di r.g..

La Regione e l'Agenzia sostengono che la scelta sarebbe adeguatamente motivata con riferimento allo studio della società Axteria strategy consultant presentato il 5 dicembre 2007 approvato con delibera del consiglio regionale 19 ottobre 2009 n. 26 avente ad oggetto «Programma dei servizi pubblici locali per il triennio 2009 - 2011.

In realtà tale studio non può ritenersi idoneo a giustificare la scelta del dimensionamento dell'ambito territoriale e di affidamento del servizio in unico lotto in quanto:

1) è risalente nel tempo, anno 2007, situandosi addirittura molti anni prima dell'entrata in vigore dell'art. 3-bis decreto-legge 138/11;

2) è strutturato in maniera statica perché presenta i vantaggi che deriverebbero dall'integrazione degli attuali gestori, trascurando che una procedura competitiva così ampia avrebbe probabilmente l'esito di estromettere gli attuali gestori;

3) utilizza dati di bilancio risalenti ad oltre un decennio addietro, trascura l'analisi della domanda e non contiene indicazioni in ordine ad una sovrapposizione delle linee, considera i risparmi di spesa soltanto nell'ottica delle economie dei costi indiretti e non identifica le effettive economie di scala.

In definitiva la scelta di istituire un ambito territoriale ottimale di ampiezza regionale e la scelta di affidarlo in unico lotto (id est gli articoli 9, comma 1 e 14, comma l.r. 33/13) sono privi di istruttoria e di motivazione.

Da qui il terzo profilo di contrasto con i parametri costituzionali individuati per il tramite del contrasto con le norme interposte.

Le norme interposte, infatti, in assenza delle condizioni nelle stesse indicate pongono espressi vincoli e divieti, non potendo le Regioni, da un lato, istituire ambiti territoriali di dimensione diversa da quella provinciale e, dall'altro, affidare gare in lotti unici.

La Regione e l'Agenzia sostengono che l'art. 3-bis decreto-legge 138/11 impone un onere di motivazione nel solo caso in cui l'ambito territoriale abbia dimensione inferiore a quella provinciale.

Tale interpretazione che fa leva sull'espressione letterale «la dimensione ...di norme deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» non appare condivisibile.

La norma prosegue, prevedendo che «le regioni possono individuare specifici bacini di dimensione diversa da quella provinciale motivando la scelta».

Il tenore letterale della norma che non appare in contrasto con quella precedente è chiara nell'imporre la motivazione per tutti gli ambiti territoriali di dimensione diversa da quella provinciale non soltanto per quelli di dimensione inferiore.

E che tale motivazione sia necessaria deriva dal complesso di valutazioni attribuite alla Regione in sede di determinazione degli ambiti stessi.

Relativamente all'obbligo di motivazione della scelta di affidare la gara in un unico lotto, invece, non sono previste deroghe o questioni interpretative.

Pertanto, dal contrasto con le norme legislative statali interposte discende l'illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1 e 14 comma 1 l.r. 33/13.

Da ultimo il Collegio rileva come lo stesso legislatore regionale abbia espresso perplessità sul dimensionamento regionale del lotto di gara. Infatti legge regionale 22 dicembre 2015 n. 24, entrata in vigore il 24 dicembre 2015, all'art. 5, ha stabilito che: «Dopo il comma 3 dell'art. 1 della l.r. 18/2014, è inserito il seguente '3-bis La Regione verifica, in termini compatibili con quelli di cui ai commi 2 e 3, le revisione del lotto unico di cui all'art. 14, comma 1, della legge 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni».

Tale sopravvenienza conferma ulteriormente i dubbi di legittimità costituzionale delle norme censurate.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda) dichiara rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1 e 14, comma 1 della legge regionale Liguria 7 novembre 2013 n. 33 per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117 Costituzione nei termini e per le ragioni indicate in motivazione.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Liguria e comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, Consigliere, Estensore;

Angelo Vitali, Consigliere.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: MORBELLI

16C00137

N. 96

Ordinanza del 17 marzo 2016 del Tribunale di Massa

nel procedimento civile promosso da Omya S.p.a. e Cave Statuario S.r.l. contro Comune di Carrara

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Toscana - "Beni stimati" di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751 - Inclusione nel patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara.

- Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014), art. 32, comma 2.

TRIBUNALE DI MASSA

Nel giudizio iscritto al n. 1/2016 R.G. tra le società Omya s.p.a. e Cave Statuario s.r.l. - attrici e il Comune di Carrara, convenuto;

Il Giudice ha emesso la seguente ordinanza;

letti gli atti e sciogliendo la riserva formulata all'udienza;

OSSERVA IN FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato le società Omya s.p.a. e Cave Statuario s.r.l. hanno chiamato in giudizio il Comune di Carrara e, dopo aver premesso: *a)* che sono proprietarie di alcuni agri marmiferi ubicati in territorio di detto comune (agri loro pervenuti per atti di trasferimento tra vivi, ovvero a seguito di acquisto originario per usucapione, ovvero a seguito di provvedimenti giurisdizionali di trasferimento nell'ambito di procedure esecutive), *b)* che il Comune di Carrara ha posto in dubbio tale titolarità affermando che tutti gli agri marmiferi ubicati sul proprio



territorio — nei quali si esercita l'attività di estrazione del marmo — compresi quelli definiti come «Beni Estimati» (sulla cui nozione si dirà in seguito) appartenerebbero al patrimonio indisponibile comunale; c) che la legge regionale Toscana del 25 marzo 2015 n. 35 ha disposto, all'art. 32, comma 2, che i Beni Estimati appartengono al patrimonio indisponibile comunale, hanno chiesto al tribunale di accertare e dichiarare che esse società attrici sono proprietarie dei seguenti beni immobili:

A.1) Beni nel comparto Canalbianco.

Foglio 21, mapp. 8 (di mq 37.977, di cui mq 33.417 costituenti bene stimato), mapp. 9 (di mq 30.600, di cui mq 5.260 costituenti bene stimato), mapp. 34 (di mq 4.162) - diritto di proprietà esclusiva.

Quota di ½ del diritto di proprietà: da Arabella Tonetti per atto di vendita del 29 giugno 2011, rep. n. 2618 racc. n. 2108 reg. 14 luglio 2011 n. 3882 Trascr. 15 luglio 2011 n. 6399/4428 - notaio Alessandro Matteucci.

Arabella Tonetti avente causa da Montecatini s.p.a. per di atto di vendita del 23 luglio 1965 rep. n. 65846 Reg.to 11 agosto 1965 n. 880 vol.155 Trasc.to 5 agosto 1965 reg. gen. Vol. 651 n. 3089 reg. part. Vol. 1537 n. 2681.

Quota di ½ del diritto di proprietà: da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. avente causa da Esca s.r.l. per atto di fusione per incorporazione di Esca s.r.l. in Saimi s.p.a. del 28 giugno 1991 rep. 14.482.

Esca s.r.l. avente causa da Vignali Marmi di Vignali Francesco & C. s.n.c. per atto di vendita del 1° marzo 1990 rep.n. 86.552 racc. n. 14.236 Registrato Sarzana 20 marzo 1990 n. 393 - Notaio Luigi Pucci.

Foglio 21, mapp. 78 (di mq 2.165) e mapp. 79 (di mq 1.488) - diritto di proprietà esclusiva.

Da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Framar S.p.a. da Peghini Iacopo per atto di vendita del 24 febbraio 1987 reg. 12 febbraio 1987 a Massa n. 374 reg. gen. n. 1825 reg. part. n. 1386 — notaio Luigi Maneschi — e da Peghini Antonio reg. il 19 febbraio 1987 n. 325 reg. gen. n. 1678 reg. part. n. 1267 notaio - Luigi Maneschi.

Foglio 21, mapp. 188 (di mq 1.490), mapp. 189 (di mq 1050), mapp. 190 (di mq 18.250) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. da Antonio Peghini e Iacopo Peghini per atto di vendita del 10 aprile 1990 rep. n. 8915, reg. Part. 2506 - reg. Gen. 3311 il 9 maggio 1990 - Notaio Carozzi Anna Maria.

Foglio 13 mapp. 60 (di mq 44.700, di cui 17.520 bene stimato) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. da Escavazione Marmi Canalbianco Alto s.r.l. per atto di vendita del 31 maggio 2007 rep. n. 34.589 racc. n. 14.265 Reg.to Carrara 8 giugno 2007 n. 796 Trasc.to Massa 9 giugno 2007 n. 4343/44 - Notaio Giulio Faggioni.

Escavazione Marmi Canalbianco Alto s.r.l. da Sam s.r.l. per atto di vendita del 22 febbraio 2007 rep.n. 117891 racc. n. 10270 Registrato Massa 7 marzo 2007 n. 471 Trascritto 8 marzo 2007 reg. gen n. 2882-2883 reg.part. n.1881-1882 - Notaio Alessandra Bianchi. Sam s.r.l. da Sam s.p.a. per atto di fusione di Sam s.p.a. in Sam s.r.l. del 10 dicembre 2001 rep. n. 60528 racc. 5047 reg.to Massa 12 dicembre 2001 n. 1723 tras.to 9 gennaio 2002 reg. gen. 245 reg. part. n. 192 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di vendita del 18 dicembre 1974 rep. 143048 - Notaio Francesco Zuccarino.

A.2) Beni nel comparto Amministrazione.

Foglio 21, mapp. 35 (mq 1.498 di cui 818 bene stimato) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione - Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. da Cave Amministrazione s.r.l. per atto di vendita del 31 maggio 2007 rep.n. 34.589 racc. n. 14.265 reg. Carrara 8 giugno 2007 n. 796 tras.to a Massa 9 giugno 2007 n. 4343/44 - Notaio Giulio Faggioni.



Cave Amministrazione s.r.l. da Sam s.r.l. per atto di vendita del 22 febbraio 2007 rep. n. 117891 racc. n. 10270 Registrato a Massa 7 marzo 2007 n. 471 Trascritto 8 marzo 2007 reg. gen. n. 2882-2883 reg. part. n. 1881-1882 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.r.l. da Sam s.p.a. per atto di fusione di Sam s.p.a. in Sam s.r.l. del 10 dicembre 2001 rep.n. 60528 racc. 5047 reg.to Massa 12 dicembre 2001 n. 1723 tras.to 9 gennaio 2002 reg. gen. 245 reg. part. n. 192 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di vendita del 18 dicembre 1974 rep.n. 143048 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 21, mapp. 36 (mq 11.538) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Framar s.p.a. da Es.Co.Ma. s.p.a. per atto di vendita registrato a Carrara 16 giugno 1978 n. 885 trascritto 26 luglio 1978 reg. gen. n. 3710 reg. part. n. 3127 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 21, mapp. 45 (mq 9.508) - diritto di proprietà esclusiva - Acquisto per usucapione accertato con sentenza passata in giudicato resa dal Tribunale di Massa n. 123/2010, racc. 5841/08 cron. n. 1436 rep. 344 (nei confronti dei sig.ri Binelli Crivelli Vitaliano Filippo, Magnani Marco Maria, Magnani Maria Benedetta, Mazzoni Alessandro Maria, Mazzoni Gabriella).

Marco Maria Magnani e Maria Benedetta Magnani da Mazzoni Camilla in Magnani per atto di successione del 9 luglio 2006 reg. gen. 11074 reg. part 7431 reg. ufficio del Registro del 3 luglio 2006 rep.2/734, trascrizione del 23 agosto 2006.

Filippo Vitaliano Crivelli Binelli da Francesco Binelli per atto di successione del 26 maggio 1987 reg. gen. vol. 1002 n. 4116 parte n. 3093.

Mazzoni Alessandra Maria da Albicini Anna per atto di successione del 25 novembre 1955 denuncia n. 62 vol. 273 reg.to Forlì il 14 settembre 1956 voltura del 28 agosto 1959 n. 238. Mazzoni Camilla in Magnani e Mazzoni Gabriella da Albicini Benedetta per atto di successione dell'11 settembre 1939, denuncia n. 5 vol. 186 reg.to a Forlì l'11 gennaio 1910, voltura del 29 agosto 1941 n. 760.

Foglio 21, mapp. 46 (mq 2.623) - quota di ½ di proprietà da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. da Cave Amministrazione s.r.l. per atto di vendita del 31 maggio 2007 re. n. 34.589 racc. n. 14.265 reg. Carrara 8 giugno 2007 n. 796 tras.to Massa 9 giugno 2007 n. 4343/44 - Notaio Giulio Faggioni.

Cave Amministrazione s.r.l. da Sam s.r.l. per atto di vendita del 22 febbraio 2007 rep.n. 117891 racc. n. 10270 Registrato a Massa il 7 marzo 2007 n. 471 trascritto 8 marzo 2007 reg. gen. n. 2882-2883 reg. part. n. 1881 - 1882 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.r.l. da Sam s.p.a. per atto di fusione di Sam s.p.a. in Sam s.r.l. del 10 dicembre 2001 rep.n. 60528 racc. 5047 reg.to Massa 12 dicembre 2001 n. 1723 tras.to 9 gennaio 2002 reg. gen. 245 reg. part. n. 192 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di vendita rep.143048 del 18 dicembre 1974 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 21, mapp. 69 (mq 7.463), mapp. 82 (mq 90.840, di cui mq 80.085 bene stimato), mapp. 84 (mq 26.710, di cui mq 13.020 bene stimato), mapp. 113 (mq 2.174) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Saimi s.p.a. da Società Dervillè C.s.a.s. per atto di conferimento in sede di costituzione di Saimi s.p.a. avvenuta con atto 10 ottobre 1936 n. 34953 Reg.to il 24 detto n. 351 voltura 1627 29 ottobre 1940 - Notaio Venè.

Foglio 22, mapp. 23 (mq 7.914, di cui 2.770 bene stimato), mapp. 24 (mq 12.046), mapp. 40 (mq 14.028) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tec-



chione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 -Notaio Anna Maria Carozzi.

Saimi s.p.a. da Società Dervillè C.s.a.s. per atto di conferimento in sede di costituzione di Saimi s.p.a. avvenuta con atto 10 ottobre 1936 n. 34953 Reg.to il 24 detto n. 351 voltura 1627 29 ottobre 1940 - Notaio Venè.

Foglio 21, mapp. 71 (mq 229) e mapp. 110 (mq 5.374) - quota di 1/3 di proprietà da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ordinanza n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Saimi s.p.a. da Società Dervillè C. s.a.s. per atto di conferimento in sede di costituzione di Saimi s.p.a. avvenuta con atto 10 ottobre 1936 n. 34953 Reg.to il 24 detto n. 351 voltura 1627 29 ottobre 1940 - Notaio Venè.

Foglio 21, mapp. 73 (mq 3.903), mapp. 76 (mq 4.014) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Saimi s.p.a. per atto di permuta tra Sam s.p.a. e Saimi s.p.a. del 27 aprile 1985 reg. gen. Vol. 966 n. 2520 reg. part. n. 1990, trasc.to 25 marzo 1985 reg.to 15 aprile 1985 al n.653 - Notaio Francesco Zuccarino.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di compravendita del 18 dicembre 1974 rep. 143048 Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 21, mapp. 81 (mq 13.635) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep.n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Foglio 21, mapp. 111 (mq 486) - quota di 150/720 di proprietà; foglio 21, mapp. 115 (mq 12.260) - quota di 45/432 di proprietà Parte della quota di proprietà: da Fallimento World Minerali s.r.l. per atto di aggiudicazione ad Omya s.p.a. del 9 gennaio 2009, asta giudiziaria, Tribunale della Spezia, rep. 315. World Minerali s.r.l. da Franzoni Paolo fu Enrico per atto di vendita dell'8 luglio 1995 rep. n. 111119, registrato a Sarzana reg. gen. n. 5360 reg. particolare n. 3801 - Notaio Pucci Luigi. Franzoni Paolo da Franzoni Enrico fu Napoleone per atto di successione del 12 settembre 1954 registrato a Carrara reg. gen. 534 n. 2935 e reg. part. 1139 n. 2700.

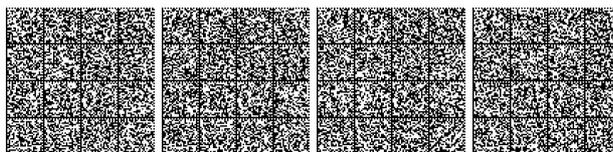
Parte della quota di proprietà: da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep.n. 37309 racc. n. 8875 Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini.

Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep. n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Foglio 21, mapp. 112 (mq 1.559) - quota di 1/2 di proprietà da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. in Framar s.p.a., con cambio di denominazione da Framar s.p.a. in Saimi s.p.a., del 5 dicembre 1989 rep. n. 7192 reg.to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. sec. n. 2151 reg. ord. n. 61.941 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Saimi s.p.a. da Baratta Massimo per atto di vendita n. 3078 del 17 novembre 1937 reg.to 2 dicembre 1937 n. 558, voltura 20 agosto 1938 - Notaio Riccardo Venè.

Foglio 21, mapp. 125 (mq 4.662), mapp. 126 (mq 1.680) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Framar s.p.a. in Saimi s.p.a. del 5 dicembre 1989 rep. n. 7192 reg. to a Massa il 27 dicembre 1989 reg. soc. n. 2151 reg. rd. n. 61.941 il 27 dicembre 1989 - Notaio Anna Maria Carozzi.



Saimi s.p.a. da Montecatini s.p.a. per atto di permuta n. 73495 del 29 marzo 1952 reg.to il 9 aprile 1952 n. 5033, voltura del 25 agosto 1953 n. 464 - Notaio Riccardo Venè.

A.3) Beni nel comparto Polvaccio.

Foglio 27, mapp. 1 (mq 1.840), mapp. 17 (mq 98) - quota di 6/72 di proprietà da Fallimento World Minerali s.r.l. n. 2551/01 per atto di aggiudicazione ad Omya s.p.a. del 9 gennaio 2009 asta giudiziaria, Tribunale della Spezia, rep. 315.

World Minerali s.r.l. da Franzoni Paolo fu Enrico per atto di vendita dell'8 luglio 1995 rep. n. 111119, registrato a Sarzana reg. gen. n. 5360 reg. particolare n. 3801 - Notaio Pucci Luigi. Franzoni Paolo da Franzoni Enrico fu Napoleone per atto di successione del 12 settembre 1954 registrata a Carrara reg. gen. 534 n. 2935 e reg. part. 1139 n. 2700.

Foglio 27, mapp. 12 (mq 56), mapp. 13 (mq 27), mapp. 14 (mq 1.515) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini

Saimi s.p.a. da Sam s.r.l. per atto di vendita del 15 novembre 2002 rep. n. 59031 racc. n. 3247 - Notaio Rodolfo Vigilar.

Sam s.r.l. da Sam s.p.a. per atto di fusione di Sam s.p.a. in Sam s.r.l. del 10 dicembre 2001 rep. n. 60528 racc. 5047 reg.to Massa 12 dicembre 2001 n. 1723 tras.to 9 gennaio 2002 reg. gen. 245 reg. part. n. 192 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di vendita del 18 dicembre 1974 rep. 143048 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 27, mapp. 15 (mq 2.860), mapp. 27 (mq 22.070), mapp. 39 (mq 1.989), mapp. 40 (mq 2.433), mapp. 41 (mq 5.850), mapp. 92 (mq 4.342) - diritto di proprietà esclusiva da Saimi s.p.a. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini. Saimi s.p.a. da Società Dervillè C.s.a.s. per atto di conferimento in sede di costituzione di Saimi s.p.a. avvenuta con atto 10 ottobre 1936 n. 34953 reg.to il 24 detto n. 351 Voltura 1627 29 ottobre 1940 - Notaio Venè.

A.4) Beni nel comparto di Tecchione.

Foglio 21, mapp. 128 (mq 348), mapp. 129 (mq 25.538), mapp. 130 (mq 11.288), mapp. 131 (mq 4.868), mapp. 132 (mq 261), mapp. 133 (mq 3.838), mapp. 134 (mq 9.951), foglio 22, mapp. 52 (mq 15.801 di cui mq 1.522 costituenti bene stimato), mapp. 64 (mq 2.000), mapp. 66 (mq 13.947), mapp. 67 (mq 20.673 di cui mq 6.673 costituenti bene stimato) mapp. 68 (mq 6.287), mapp. 85 (mq 4.395), foglio 27, mapp. 57 (mq 35.255) - mapp. 58 (mq 13.312) - diritto di proprietà esclusiva - da Cave Tecchione s.r.l. per atto di fusione per incorporazione di Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. in Omya s.p.a. del 2 ottobre 2007 rep. n. 37309 racc. n. 8875 - Omya s.p.a. incorpora le società Saimi s.p.a. e Cave Tecchione s.r.l. - Notaio Riccardo Genghini.

Cava Tecchione s.r.l. per atto di scissione da Tecchione Marmi s.r.l. del 18 dicembre 2006 rep. 35980 racc. 8156 reg.to Monza il 29 dicembre 2006 - Notaio Genghini Riccardo.

Tecchione Marmi S.r.l. per atto di conferimento beni da F.lli Mazzucchelli Marmi S.r.l., contestualmente all'atto di costituzione della società Tecchione Marmi s.r.l. del 4 aprile 2006 rep. 38.143 racc. 11736 reg.to a Carrara il 14 aprile 2006 n. 216 mod. 1 reg.to reg. imprese Massa Carrara del 12 aprile 2006 - Notaio Anna Maria Carozzi.

F.lli Mazzucchelli Marmi come segue:

quota parte dei diritti di proprietà:

da Sam s.r.l. per atto di permuta e compravendita del 23 febbraio 2005 reg.to a Massa il 4 marzo 2005 n. 351 trascritto il 7 marzo 2005 reg. gen. 2343-2344-2345 reg. part. 1393-1395-1394 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.r.l. da Sam s.p.a. per atto di fusione di Sam s.r.l. del 10 dicembre 2001 rep. n. 60528 racc. 5047 reg.to Massa 12 dicembre 2001 n. 1723 tras.to 9 gennaio 2002 reg. gen. 245 reg. part. n. 192 - Notaio Alessandra Bianchi.

Sam s.p.a. da Montedison s.p.a. per atto di vendita del 18 dicembre 1974 rep. n. 143048 - Notaio Francesco Zuccarino.

quota parte dei diritti di proprietà:

da Giovanna Berti, Maria Teresa Berti, Giancarla Giacché, Giovanni Berti e Gianluca Berti per atto di permuta e compravendita del 23 febbraio 2005 reg.to a Massa il 4 marzo 2005 n. 351 trascritto il 7 marzo 2005 reg. gen. 2343-2345-2344 reg. part. 1393-1394-1395 - Notaio Alessandra Bianchi.

Giovanni Berti, Gianluca Berti e Giancarla Giacché da atto di successione di successione di Gino Berti del 19 maggio 1979, reg.to a Borgo Val di Taro il 17 novembre 1979, reg. n. 69, vol. 364.



Giovanna Berti e Maria Teresa Berti da atto di successione di successione di Giovanni Berti del 10 dicembre 1957, denuncia n. 5, vol. 288, reg.to a La Spezia il 10 aprile 1958, volturata il 29 giugno 1959 n. 240.

quota parte dei diritti di proprietà:

da Almo Serri per atto di vendita del 24 agosto 1971, rep. n. 131171, reg.to a Carrara 8 settembre 1971, n. 1179, tras.to a Massa il 23 settembre 1971 n. 4468 - Notaio Gino Carozzi.

quota parte dei diritti di proprietà:

da Camilla Mazzoni, Maria Gabriella Mazzoni, Carlo Mazzoni, Alessandro Maria Mazzoni e Francesco Binelli per atto di vendita del 30 gennaio 1970, rep. n. 122980, reg.to Carrara 16 febbraio 1970, n. 187, tras.to Massa 4 febbraio 1970 n. 430 - Notaio Gino Carozzi.

quota parte dei diritti di proprietà:

da Antonio Manfredi e Anna Maria Manfredi per atto di vendita del 28 aprile 1977, rep. n. 146.983, reg.to a Massa il 16 maggio 1977, reg. vol. 830.

quota parte dei diritti di proprietà:

da Gina Mazzucchelli, Stefano Mazzucchelli e Maria Luisa Coloretti per atto di vendita del 14 dicembre 1999 rep. n. 29.743 - Notaio Anna Maria Carozzi.

Gina Mazzucchelli, Stefano Mazzucchelli e Maria Luisa Coloretti da atto di successione di successione di Carlo Mazzucchelli, rep. 56/463, tras.to 7 luglio 2001, reg. gen. 5990 reg. part. 4277.

Carlo Mazzucchelli da Gina Baratta per atto di compravendita del 4 settembre 1962, rep. 75.968, racc. 2961, reg.to 19 settembre 1962, n. 130, vol. 150, tras.to 28 settembre 1962, vol. 613, n. 3477, vol. 1371 - Notaio Gino Carozzi.

quota parte dei diritti di proprietà:

F.lli Mazzucchelli Marmi s.r.l. da Saimi s.p.a. per atto di vendita del 25 marzo 1982 rep. n. 150.804 reg. to a Carrara 8 aprile 1982 n. 671 vol. 178 trascritto a Massa 13 aprile 1982 vol. 915 cas. 2868 part. Art. 2373 - Notaio Gino Carozzi.

B) Beni di titolarità di Cave Statuario S.r.l.

A.1) Beni nel comparto Polvaccio

Foglio 27, mapp. 2 (mq 752), mapp. 3 (mq 2.447), mapp. 169 (mq 5.892), mapp. 170 (mq 9.604) - diritto di proprietà esclusiva da Peghini Marmi s.n.c. di Peghini Antonio e Jacopo Peghini per atto di vendita del 24 ottobre 2002, rep. n. 920 racc. 2822, reg.to il 28 ottobre 2002 n. 34, tras.to a Massa il 29 ottobre 2002, reg. gen. n. 105704, reg. part. 7590 - Notaio Lucio Consoli.

Peghini Marmi s.n.c. di Peghini Antonio e Jacopo Peghini da ECC International s.p.a. per atto di vendita del 20 dicembre 1991 n. 183292 reg. gen. n. 326 reg. part. n. 283 - Notaio Lucentini Guido.

Foglio 27, mapp. 4 (mq 4.922) - diritto di proprietà esclusiva da Battaglino s.r.l. per atto di assegnazione con sentenza del Tribunale di Massa, rep. 1759/2014, reg. 205117/2009. Battaglino s.r.l. cambia denominazione sociale da Escavazione Marmi Battaglino di Dughetti e Bernardini s.n.c. a Battaglino s.r.l. con atto del 24 aprile 1987, reg. part. 2425, reg. gen. 3204, reg.to a Carrara il 3 aprile 1987, n. 433 - Notaio Giorgio Giannaroli.

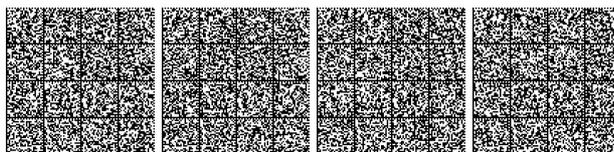
Escavazione Marmi Battaglino di Dughetti e Bernardini s.n.c. da Renato Buschi e Domenico Catello per atto di vendita del 28 gennaio 1987, reg. gen. n. 861, vol. 996, reg. part. 693 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 27, mapp. 7 (mq 18.000 di cui mq 13.120 costituenti bene stimato) - diritto di proprietà esclusiva da Furio Nicoli e Iliana Nicoli per atto di vendita del 9 giugno 1987, rep. n. 155565, reg.to a Massa il 29 giugno 1987, vol. 1004, cas. 5389, reg. part. art. 4031 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 27, mapp. 10 (mq 12.800) - diritto di proprietà esclusiva da Es.Co.Ma. s.r.l. e Maria Milani per atto di vendita del 5 giugno 1987, rep. n. 155557, reg.to il 29 giugno 1987, reg. vol. 1004, cas. 5386, reg. part. Art. 4028 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 27, mapp. 37 (mq 2.297) mapp. 38 (mq 3.237) - diritto di proprietà esclusiva da Vitaliano Filippo Binelli Crivelli, Maria Gabriella Mazzoni, Alessandro Maria Mazzoni, Marco Maria Magnani, Maria Benedetta Magnani per atto di vendita del 9 settembre 2008, rep. n. 35.757 racc. n. 15.043, reg.to a Carrara 12 settembre 2008, n. 6855 - Notaio Giulio Faggioni.

— Marco Maria Magnani e Maria Benedetta Magnani da Camilla Mazzoni in Magnani per atto di successione del 9 luglio 2006, reg. gen. 11074, reg. part. 7431, reg.to il 3 luglio 2006 rep. 2/734, trascrizione del 23 agosto 2006.



Camilla Mazzoni in Magnani per atto di successione dell'11 settembre 1939, denuncia n. 5, vol. 186, reg.to a Forlì, voltura del 19 agosto 1941, n. 760.

— Vitaliano Filippo Binelli Crivelli da Francesco Binelli per atto di successione del 26 maggio 1987 reg. gen. Vol. 1002 n. 4116 parte n. 3093;

— Alessandro Maria Mazzoni da Albicini Anna per atto di successione del 25 novembre 1955, denuncia n. 62, vol. 273, reg.to Forlì 14 settembre 1956, voltura del 28 giugno 1959 n. 238;

— Maria Gabriella Mazzoni per atto di successione dell'11 settembre 1939, denuncia n. 5, vol. 186, reg.to a Forlì, voltura del 19 agosto 1941, n. 760.

Foglio 27, mapp. 42 (mq 13.643), mapp. 93 (mq 5.321 di cui mq 2.801 bene stimato) - diritto di proprietà esclusiva da Tecla Tonarelli, Carlo Andrea Giorgi, Laura Giorgi, Marco Maria Angelo Giorgi, Maria Cristina Giorgi, Rosanna Giorgi, Giuliana Pennucci, Cristina Pennucci, Carla Pucci, Escavazione Polvaccio S.r.l. per atto di vendita del 19 dicembre 2011 rep. n. 83048, racc. n. 5985 - Notaio Rodolfo Vigliar.

— Giuliana Pennucci, Cristina Pennucci e Carla Pucci da Pietro Pennucci per atto di successione del 19 luglio 2011 reg. gen. 571 reg. part. 430 trascritta il 23 gennaio 2012 n. 36. Pietro Pennucci da Pietrina Antonucci per atto di successione del 21 maggio 1971, rep. n. 2485 e rettifica del 15 settembre 1971, rep. 4345.

— Tecla Tonarelli, Carlo Andrea Giorgi, Laura Giorgi, Marco Maria Angelo Giorgi e Maria Cristina Giorgi da Angelo Giorgi fu Pietro per atto di successione dell'8 maggio 1978, reg. part. 3026, integrazione del 21 maggio 1981, reg. part. 2975.

— Rosanna Giorgi da Ugo Giorgi fu Angelo per atto di successione del 24 gennaio 1977, reg.to 8 luglio 1977 n. 46 vol. 282, tras.to 9 luglio 1977, reg. part. 3382.

— Escavazione Polvaccio S.r.l. da Anna Maria Menchini, Paolo Pennucci, Bernardo Pennucci, per atto di vendita del 26 agosto 2009, rep. n. 36.787 racc. n. 15.641 reg.to a Carrara 1° settembre 2009, n. 1308 trasc.to a Massa 2 settembre 2009 n. 6312 - Notaio Giulio Faggioni.

Anna Maria Menchini, Paolo Pennucci e Bernardo Pennucci da Franco Pennucci per atto di successione del 21 giugno 1999, registrato a Carrara al n. 88, volume 464, e trascritto a Massa il 17 aprile 2000 n. 2195.

Franco Pennucci da Pietrina Antonucci per atto di successione del 21 maggio 1971, rep. n. 2485 e rettifica del 15 settembre 1971, rep. 4345.

Foglio 27, mapp. 48 (mq 4.736) mapp. 49 (mq 1.654) - diritto di proprietà esclusiva da Società Industriale Immobiliare Carrarese s.r.l. per cessione di diritti su agro marmifero dell'11 giugno 1987, rep. n. 155576, formalità eseguita 30 giugno 1987, reg. vol. 1005, cas. 5514 reg. part. art. 4199 - Notaio Francesco Zuccarino.

Foglio 27, mapp. 51 (mq 4.705), mapp. 52 (mq 2.078), mapp. 54 (mq 1.410) - diritto di proprietà esclusiva da Maurizio Mauceri, Gemma Mauceri, Pietro Orsolini, Giuliano Orsolini, Roberta Orsolini, Marina Orsolini e Marida Salvadei per atto di vendita del 12 febbraio 2009, rep. n. 36.250 racc. n. 15.332 reg.to a Carrara il 24 febbraio 2009 n. 246, trasc.to a Massa il 25 febbraio 2009 n. 1648 - Notaio Giulio Faggioni.

— Roberta Orsolini e Marina Orsolini da Carlo Orsolini per atto di successione dal 1° marzo 2003, reg.to a Pisa n. 75 vol. 37 del 26 agosto 2003.

Carlo Orsolini da Pietro Odorico Orsolini per atto di successione del 27 giugno 1944, denuncia n. 58, vol. 199, reg.to a Carrara il 20 agosto 1945, voltura 85 del 4 agosto 1946.

— Pietro Orsolini e Giuliano Orsolini da Maurizio Mauceri e Gemma Mauceri per atto di divisione e cessione quota dell'eredità di Orsolini Margherita del 23/07/1993, rep. 87,888/5,837 reg.to a Carrara il 28 luglio 1993 n. 585 - Notaio Giorgio Gianaroli.

Pietro Orsolini e Giuliano Orsolini da Margherita Orsolini per atto di successione del 3 novembre 1992, reg.to a Carrara n. 1, vol. 425 del 18 agosto 1993.

— Gemma Orsolini e Maurizio Mauceri da: *i)* Margherita Orsolini per atto di successione del 3 novembre 1992, reg.to a Carrara n. 1, vol. 425 del 18 agosto 1993; *ii)* Giuliana Orsolini per atto di successione del 1° gennaio 1989, n. 51, vol. 54.

— Salvadei Marida da Orsolini Bianca per atto di successione del 10 ottobre 1982 rep. 75 vol. 372 reg.to a Carrara il 28 febbraio 1983.

Il Comune di Carrara si è costituito tempestivamente in giudizio ed ha chiesto il rigetto della domanda.



All'udienza fissata per la prima comparizione delle parti, le società attrici hanno insistito affinché il giudice sollevasse la questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 32, comma 2, della legge regionale Toscana 25 marzo 2015 n. 35. Il Comune di Carrara ha insistito affinché il giudice ritenesse manifestamente infondate, inammissibili e comunque irrilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate da parte attrice.

OSSERVA IN DIRITTO

L'azione instaurata dalle società attrici costituisce una ordinaria domanda di accertamento, correttamente svolta avanti al giudice ordinario, investito della *potestas iudicandi* che ne determina la legittimazione a promuovere il giudizio di conformità a Costituzione delle norme, la cui applicazione è necessaria per la decisione del giudizio, laddove la questione non sia manifestamente infondata.

1. — La norma censurata.

Ciò premesso, occorre preliminarmente esaminare il testo della norma di cui le società attrici denunciano l'illegittimità costituzionale.

La l.r. Toscana 25 marzo 2015, n. 35 reca «Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. n. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014».

Nel capo VI — intitolato «Disposizioni relative al distretto apuo-versiliese» — è contenuto l'art. 32 — rubricato «Agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara» — il cui comma 2 prevede quanto segue:

«Considerata la condizione di beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale degli agri marmiferi di cui alle concessioni livellarie già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopresse “vicinanze” di Carrara, già disciplinate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), nonché dei beni stimati, di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni di Massa e Carrara provvedono alla ricognizione di tali beni, danno comunicazione dell'accertamento ai titolari delle concessioni e delle autorizzazioni alla coltivazione dei beni medesimi e provvedono ai conseguenti adempimenti ai sensi del presente capo».

La norma, quindi, appare diretta a far ricomprendere nel patrimonio indisponibile comunale numerosi beni immobili, ed in particolare per quel che qui interessa, i c.d. Beni Estimati di cui all'editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 1751, nonostante essi risultino, allo stato, oggetto di proprietà privata: essa sarebbe dunque sostanzialmente diretta — secondo le società attrici — a realizzare una sorta di espropriazione di quei beni per trasferirli dalla proprietà dei privati cui appartengono al patrimonio del comune.

La norma è formulata, come si è visto, come diretta a disporre una «ricognizione» di quei beni, cui i comuni di Massa e Carrara dovrebbero provvedere entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

In effetti, la norma non pare avere portata ricognitiva, ma innovativa, posto che intende disciplinare per il futuro il regime di quei beni, assegnando loro — evidentemente in via definitiva — un assetto del tutto diverso da quello attuale, ed in contrasto con gli atti che ne hanno determinato l'odierna situazione.

2. — Il contesto di riferimento.

Al fine di verificare la esatta portata della norma impugnata, è necessario ricostruire l'attuale situazione dei beni sui quali la norma va ad incidere.

I «Beni Estimati» (e cioè gli agri marmiferi che alla data del 1° febbraio 1751 erano iscritti negli estimi dei particolari da oltre venti anni) sono pervenuti agli attuali proprietari sia a seguito di atti di compravendita tra privati, sia a seguito di atti di fusione tra società, sia a seguito di decisioni giurisdizionali (con decreti di trasferimento nell'ambito di procedure esecutive, ovvero con sentenze che hanno accertato l'avvenuto acquisto per usucapione di taluni di detti beni).

Fin dall'emanazione dell'editto del 1751, richiamato dalla legge regionale Toscana n. 35/2015 (ed ancora prima, come si dirà più avanti) i Beni Estimati sono stati considerati beni di natura privata.

È opportuno riportare, in proposito, le seguenti fonti:

a) La disposizione dell'editto richiamato, secondo cui «Se l'allibrazione delle medesime è seguita venti anni prima della presente Nostra ordinazione, niun diritto pretendere mai più possa sopra di esse, o sopra i loro Possessori, la vicinanza né di cui agri sono situate non altrimenti che se a favore dei possessori medesimi militasse l'immemorabile, o la centennaria o concorresse a prò loro un titolo il più legittimo che immaginare si possa».



b) L'art. 11 dell'editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 21 dicembre 1771;

c) L'art. 7 del decreto nell'art. 7 del decreto n. 246 sulle Miniere del 9 agosto 1808, emanato da Napoleone I, nel quale compare un riferimento al proprietario in generale (ammettendosi per implicito la proprietà privata delle cave);

d) La Notificazione Governatoriale (Petrozzani) del 24 settembre 1823, provvedimento normativo con cui viene istituito il primo catasto particellare del Comune di Carrara e vengono indicati i criteri per la relativa iscrizione, dove si legge ai punti VII e VIII:

«VII. Per le cave che erano allibrate all'estimo all'epoca della pubblicazione della stessa legge 1° febbraio 1751, si presume nel possessore il giusto titolo, ed i possessori di esse non hanno l'obbligo della denuncia prescritta ai precedenti articoli IV, V, VI.

VIII. Tutti gli altri possessori che o non denunzieranno le cave da loro occupate o denunziandole non ne giustificheranno il titolo come prescritto dall'art. 6, si presumeranno mancanti del medesimo, si riterranno non legittimi possessori, e le stesse cave dovranno intestarsi alla Comune nel nuovo Catasto».

e) Il provvedimento normativo in oggetto, che al punto VIII, contiene l'indicazione dei beni di proprietà del Comune, distinti rispetto ai beni di proprietà privata;

f) La Notificazione Governatoriale del 14 luglio 1846, all'art. 2 comma 13 lettera H, con la quale, è previsto ogni ventinove anni il riconoscimento nei confronti del Comune (*recognitio in dominum*) da parte del conduttore del livello della proprietà del Comune stesso, laddove nessun obbligo di *recognitio in dominum* è prevista per i proprietari dei Beni Estimati.

g) Infine, è opportuno evidenziare che l'editto del 1751 è venuto a regolamentare una situazione che già vedeva molti Beni Estimati iscritti negli estimi come beni di proprietà privata, di derivazione allodiale, oggetto di attività estrattiva.

Numerose e più recenti altre fonti normative regionali e comunali, poi disciplinando il regime delle cave ubicate nel territorio del comune di Carrara, assegnano agli agri marmiferi la natura pubblica ovvero privata. In particolare:

a) l'art. 1 l.r. Toscana n. 104/1995 («Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara»), presuppone una distinzione tra agri marmiferi di proprietà comunale (appartenenti al patrimonio indisponibile comunale) e agri marmiferi di proprietà privata, in quanto tali, non appartenenti al patrimonio indisponibile comunale. Ciò è quanto si desume dal disposto letterale dell'art. 1 cit., nella parte in cui si afferma «...se di essi il Comune risulti proprietario», presupponendo, dunque, la proprietà comunale come una delle ipotesi possibili.

b) la l.r. Toscana n. 78/1998 («Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere») — recante la disciplina della materia sino ad oggi vigente ed abrogata espressamente dall'art. 66 della l.r. n. 35/2015 (fatta eccezione per il Titolo VII) — presupponeva il diritto di proprietà privata su alcuni agri marmiferi e non riconduceva, in nessuna sua disposizione, i beni estimati al patrimonio indisponibile comunale.

c) analogamente, il Regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali del Comune di Carrara attualmente in vigore, approvato con delibera n. 61 del 21 luglio 2005, presuppone la titolarità del Comune di Carrara rispetto soltanto ad alcuni degli agri marmiferi siti nel territorio comunale (gli agri marmiferi intestati al Comune come piena proprietà o dominio diretto nel catasto estense del 1824) e soltanto questi qualifica quali beni appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente (*cf.* art. 1).

d) la stessa l.r. n. 35/2015 presuppone implicitamente il suddetto doppio regime, laddove, all'art. 38, comma 6, prevede la stipula con il privato «di una convenzione per l'utilizzo del bene quale patrimonio indisponibile comunale».

e) sempre in ordine all'attività amministrativa estrinsecatasi nel senso suddetto, si osserva che, anche anteriormente agli atti legislativi ed amministrativi sopra riportati, per tutto il corso del '900, la natura privata dei c.d. «Beni Estimati» non era mai stata posta in dubbio: a tal proposito, basti richiamare che il Comune di Carrara, con deliberazione consiliare del 3 ottobre 1952, affidò a tre esperti il compito di predisporre una relazione sulla condizione giuridica degli agri marmiferi del comune di Carrara, accompagnata ad uno schema di regolamento. La Commissione, composta dal dott. Emanuele Piga, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, dal prof. Filippo Vassalli, ordinario di Diritto Civile all'Università di Roma e dal prof. Massimo Severo Giannini, ordinario di Diritto Amministrativo all'Università di Pisa, depositò in data 16 agosto 1955, a conclusione del proprio studio, una relazione nella quale veniva espressamente riconosciuto il diritto di proprietà privata sui c.d. «Beni Estimati», richiamando l'Editto di Maria Teresa del 1° febbraio 1751 (v. relazione Piga - Vassalli - Giannini pagg. 13 e 34). E, come si è detto, il Regolamento degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara tuttora in vigore, in adesione alle conclusioni della Commissione, riconosce l'esistenza di beni marmiferi di proprietà privata.



A riprova, poi, della libera circolazione tra privati che ha da sempre caratterizzato tali beni, è utile evidenziare l'esistenza di alcune decisioni giurisdizionali in tal senso: oltre ai già richiamati decreti di trasferimento nell'ambito di procedure esecutive ed alle già citate sentenze declaratorie dell'avvenuto acquisto per usucapione, si riportano:

a) il decreto del Giudice Delegato del Tribunale di Massa del 31 maggio 2013, emesso nella procedura n. 13/06 R.F., con cui il Tribunale ha autorizzato il Curatore del Fallimento Vittoria Marmi S.r.l. a trasferire alla Società Apuana Marmi S.r.l. il diritto di piena proprietà su bene stimato (cessione poi perfezionata con rogito del Notaio Alessandra Bianchi del 12 giugno 2013);

b) la decisione della Commissione Tributaria Provinciale di Massa Carrara, sez. 2, del 26 gennaio 2011 n. 14, secondo cui devono essere distinte «due tipologie di terreni marmiferi, alcuni terreni c.d. Agri marmiferi, risultano di proprietà del Comune di Carrara detenuti dalle società in regime di concessione, altri invece di proprietà delle società medesime c.d. "Beni Estimati"»;

c) la decisione n. 495/2014 del 29 aprile 2014 del Tribunale di Massa, il quale, respingendo un'eccezione sul difetto di giurisdizione ha evidenziato (pag. 8 della sentenza) «Va tuttavia osservato che nel caso in questione è incontroverso che il godimento dell'agro marmifero censito al catasto al foglio 26, mappale 228, in capo all'attrice Ing. Giulio Faggioni - Carrara S.r.l., trova fondamento non già in un rapporto concessorio avente ad oggetto un rapporto pubblico bensì sul diritto di proprietà su suddetto immobile su cui è titolare la predetta attrice, trattandosi di agro c.d. "estimato" — circostanza incontroversa in giudizio e desumibile dall'esame degli atti — in quanto tale soggetto al regime giuridico privatistico»;

d) la decisione dell'8 luglio 1972 n. 2291 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, risolvendo una questione relativa all'uso delle strade che danno accesso gli Agri Marmiferi, hanno affermato: «A norma della legge 1° febbraio 1751 di Maria Teresa, Duchessa di Massa e Principessa di Carrara, le cave già aperte ed intestate ai privati nei termini da essa legge stabiliti, erano considerate di proprietà privata; le altre costituivano beni di proprietà perpetua ed inalienabile dei comuni e potevano venire concesse per lo sfruttamento ai privati i quali, attraverso la concessione, acquistavano un diritto denominato livello perpetuo, trasmissibile a chiunque mortis causa o per atto tra vivi» (Cass. SS.UU. 8.7.1972 n. 2291);

e) la pronuncia del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Lazio Toscana ed Umbria, che, decidendo una controversia circa l'appartenenza al demanio civico o al patrimonio indisponibile del Comune di Carrara dei c.d. Agri Marmiferi iscritti nel catasto del 1824, con sentenza n. 501 del 30 settembre 2010, ha negato la natura di demanio civico degli Agri, riaffermando quella di beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, distinguendo espressamente dagli Agri i c.d. «Beni Estimati»: «L'esistenza dei c.d. Beni Estimati confligge con la tesi dei ricorrenti secondo la quale la disciplina degli Agri Marmiferi si conformerebbe, sotto i profili caratteristici della demanialità collettiva, a quella prevista nel capo 40 dello statuto del 1774 per gli Agri Vicinali e connotata, secondo i ricorrenti, dall'imprescrittibilità e dell'indisponibilità» (pag. 12 della sentenza citata).

3. — La rilevanza della questione.

In ordine alla rilevanza, l'art. 32, comma 2, della legge Regionale Toscana del 25 marzo 2015 n. 35, della cui legittimità si dubita, costituisce il parametro normativo necessario, considerati i motivi sottesi all'accoglimento della domanda, ai fini della valutazione della fondatezza della domanda stessa. La domanda ha infatti ad oggetto l'accertamento e la declaratoria della esistenza del diritto di proprietà in capo alle società attrici rispetto ai beni indicati in premessa, mentre la norma impugnata ne assume la titolarità in capo all'ente pubblico convenuto.

Sempre in ordine alla rilevanza, si osserva che, in relazione alla norma in esame, non è possibile pervenire — sulla scorta dei comuni canoni ermeneutici ed in adempimento della funzione interpretativa che compete al giudice — ad una interpretazione costituzionalmente orientata che consenta di ritenerla non in contrasto con le norme costituzionali.

La ricostruzione storica dei trasferimenti a seguito dei quali le società attrici si affermano proprietarie dei Beni Estimati di cui al giudizio, e l'esistenza delle altre decisioni giurisdizionali sopra richiamate, evidenziano come detti beni (siano oppure no destinati all'estrazione del marmo) siano stati da sempre ritenuti suscettibili di libera circolazione tra privati secondo le ordinarie regole della proprietà privata, a differenza degli agri marmiferi comunali che — questi sì — appartengono al patrimonio comunale.

E il regime differenziato riservato agli agri marmiferi comunali, da una parte, ed ai «Beni Estimati», dall'altra, viene confermato anche dalla diversa regolamentazione operata per gli uni e per gli altri dallo stesso Comune di Carrara.

In proposito, l'ente convenuto afferma (*cf.* pag. 20 comparsa di risposta) che la questione dei Beni Estimati è rimasta «insoluta» fino all'intervento della legge regionale n. 35/2015, legge che si sarebbe «limitata a esternare (dichiarare) la natura che detti beni posseggono ex se e cioè in ragione della loro provenienza...» (*cf.* pag. 23 comparsa di risposta). Tali assunti sembrano — allo stato — incompatibili con la ricostruzione storica delle vicende dei Beni



Estimati, che appare piuttosto confermare la tesi delle società attrici circa il plurisecolare riconoscimento di un diritto di piena proprietà a favore dei privati sui beni in questione; mentre il significato della norma sembra avere una portata ben più ampia di quella ricollegabile all'espressione utilizzata («ricognizione»), proprio in virtù di quello che appare essere l'attuale assetto dei beni, incompatibile con una mera attività di ricognizione.

La premessa si è resa necessaria al fine di evidenziare come la norma impugnata, nonostante la formulazione testuale che fa riferimento alla ricognizione dei Beni Estimati di cui all'editto del 1751, appaia diretta ad operare un vero e proprio trasferimento della proprietà di detti beni, dai soggetti privati, che li hanno a vario titolo acquistati, al patrimonio indisponibile comunale: ciò comporta la rilevanza della norma ai fini dell'accoglimento o del rigetto della domanda.

È quindi evidente come la questione sollevata sia rilevante ed attuale per la decisione del presente giudizio.

4. — La non manifesta infondatezza della questione - Profili.

La volontà del legislatore regionale, alla luce del contesto del riferimento in cui è destinata ad operare, si pone in contrasto con numerosi precetti costituzionali.

Si esamineranno dunque i vari profili sotto i quali la norma impugnata appare in contrasto con la Costituzione, con la precisazione che non costituisce compito del giudice remittente pervenire alla compiuta dimostrazione dell'esistenza del contrasto, dovendo egli limitarsi ad una delibazione circa la probabile incostituzionalità della norma.

4.1. — Il contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

Detta norma riserva alla potestà legislativa dello Stato la materia dell'ordinamento civile, alla quale indiscutibilmente appartiene la regolamentazione della proprietà privata e dei modi di acquisto della stessa, nonché dei caratteri differenziali della proprietà privata rispetto a quella pubblica.

Sul punto, la Corte costituzionale si è già espressa con la sentenza n. 282/2004, con cui ha censurato una legge con la quale la Regione Emilia Romagna travalicava il limite del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato e operava una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata.

Peraltro, un'attività normativa come quella attuata dalla Regione Toscana con la norma impugnata non sarebbe stata possibile neppure al legislatore statale, posto che lo Stato può incidere in via diretta sulla proprietà privata solo nelle forme e con i limiti della legislazione sull'espropriazione per pubblica utilità.

4.2. — Il contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.

La norma, disciplinando la potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, attribuisce anche alle Regioni la possibilità di legiferare in materia di «governo del territorio» (secondo la formulazione utilizzata dalla richiamata norma costituzionale come sostituita dall'art. 3 della legge Cost. 18 ottobre 2001 n. 3), nozione nella quale è ricompresa la disciplina degli agri marmiferi.

Tuttavia, non pare che la norma impugnata possa sfuggire alla censura di contrasto con detta norma, considerato che, nell'ambito del governo del territorio, l'espropriazione — secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale — viene in rilievo solo in quanto attività strumentale all'acquisizione di suoli per la realizzazione di opere pubbliche (*cf.* Corte costituzionale n. 401/2007), mentre nel caso in esame pare che il trasferimento dei Beni Estimati al patrimonio indisponibile comunale sia finalizzato al mero incremento patrimoniale a favore dell'ente pubblico.

4.3. — Il contrasto con l'art. 42 commi 2 e 3 Cost. e con l'art. 97 Cost.

La norma di cui all'art. 42, comma 2, Cost. stabilisce che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina — tra l'altro — i modi di acquisto e di godimento, mentre il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

Dalla lettura della norma di cui all'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 35/2015, inserita nel contesto storico di cui si è detto in precedenza, e cioè nel contesto in cui gli agri marmiferi costituiti da Beni Estimati sono stati regolarmente acquistati a vario titolo dalle società odierne attrici, è evidente che la norma vuole realizzare il trasferimento coattivo di quelle proprietà dai privati al patrimonio indisponibile comunale, cioè intende realizzare una sorta di espropriazione di quei beni in un caso non previsto dalla legge, senza indennizzo, e senza l'indicazione di un motivo d'interesse generale che la giustifichi.

E poiché l'attività dell'amministrazione deve essere regolata — a norma dell'art. 97 Cost. — dai principi del buon andamento e dell'imparzialità, la norma appare censurabile anche sotto questo profilo, e cioè per contrasto con l'art. 97, perché realizza l'effetto espropriativo in difetto di un regolare procedimento amministrativo governato da quei principi.

4.4. — Il contrasto con l'art. 3 Cost.



La norma impugnata si pone in contrasto con il fondamentale principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo: perché sottrae i Beni Estimati privati, costituiti dagli agri marmiferi, solo nei confronti dei proprietari di Beni Estimati ubicati nei comuni di Massa e di Carrara; e perché realizza l'espropriazione dei soli Beni Estimati costituiti da cave e non dei Beni Estimati costituiti da terreni agricoli o da beni destinati ad usi diversi.

4.5. — Il contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 CEDU.

La norma costituzionale richiamata stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Orbene, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, rubricato «Protezione della proprietà», stabilisce che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

La giurisprudenza della Corte Europea ha stabilito, in proposito, il principio secondo cui, ai fini del rispetto del diritto fondamentale alla proprietà, l'espropriazione può essere disposta solo per la realizzazione di una utilità sociale e dietro pagamento di un indennizzo commisurato al valore venale del bene (*cf.* Corte Europea, Grande Chambre, 29 marzo 2006).

La norma impugnata, al contrario, realizza l'espropriazione di fatto dei Beni Estimati di cui si è detto senza indicazione alcuna delle ragioni di utilità sociale che intende realizzare e senza alcuna previsione di indennizzo.

4.6. — Il contrasto con gli articoli 24, 42, 102 e 111 Cost.

Le norme richiamate stabiliscono che ciascuno può agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24), ivi compreso il diritto di proprietà (art. 42), e che in tali casi il potere di dirimere la controversia è attribuito ai magistrati ordinari (art. 102), i quali esercitano tale potere secondo i principi del giusto processo regolato dalla legge (art. 111). Orbene, nel caso in cui si volesse riconoscere alla norma impugnata una funzione regolatrice del conflitto tra ente pubblico e privati titolari del diritto di proprietà sui Beni Estimati di cui in premessa, dovrebbe concludersi che la norma si porrebbe in contrasto con le predette norme costituzionali, in quanto il legislatore regionale si sarebbe indebitamente sostituito al giudice ordinario nella pretesa di risolvere, al di fuori di un processo regolato dalla legge, il conflitto esistente tra soggetti dell'ordinamento.

Si evidenzia che appare fuorviante il richiamo, operato dalla relazione tecnico-normativa che accompagna la proposta di legge regionale n. 35/2015, ad una decisione della Corte costituzionale, relazione secondo la quale la legge costituirebbe attuazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 488/1995. Infatti con quella pronuncia la Corte costituzionale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana del 28 febbraio 1995 (Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara) sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 117 Cost., si è occupata della situazione dei rapporti concessori relativi appunto agli agri marmiferi di proprietà dei comuni, senza alcun riferimento agli agri marmiferi di proprietà privata. Anzi, il fatto che la pronuncia non si occupi degli agri marmiferi costituenti Beni Estimati, conferma la distinzione esistente, a monte, tra agri marmiferi di proprietà dei comuni (cui si applica il regime concessorio di cui tratta la richiamata decisione del 1995) e agri marmiferi di proprietà privata.

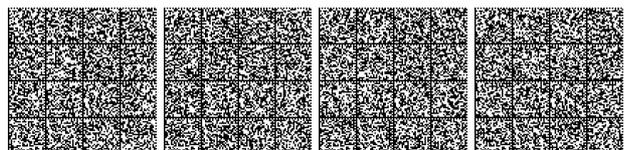
5. — Conclusioni.

Tutto ciò premesso, la questione appare rilevante ai fini della decisione del giudizio in corso e non manifestamente infondata, né è possibile pervenire, come si è anticipato — sulla scorta dei comuni canoni ermeneutici ed in adempimento della funzione interpretativa che compete al giudice — ad una interpretazione della norma impugnata che consenta di ritenerla non in contrasto con le norme costituzionali.

In particolare, non è possibile ritenere, come fa il convenuto Comune di Carrara, che la norma non incida su beni attualmente di proprietà privata, sul presupposto che solo «alcuni cavatori» riterrebbero sussistente il diritto di proprietà in capo a privati (*cf.* pag. 7 della comparsa di risposta del Comune di Carrara): infatti, come si è visto, il riconoscimento in capo a soggetti privati del diritto di proprietà sui Beni Estimati è stata ed è oggetto di numerosi provvedimenti giurisdizionali, oltre che di rogiti notarili di trasferimento e quindi non proviene solo dalla personale opinione di taluno.

Né è possibile ricondurre la questione nell'ambito dei rapporti di concessione, posto che per i Beni Estimati non risulta che il comune abbia mai chiesto né imposto il pagamento di canoni.

In conclusione, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate, sussistono i presupposti per sottoporre la richiamata norma di cui all'art. 32, comma 2 della legge Regionale Toscana 25 marzo 2015 n. 35 all'esame della Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti ed al presidente della Giunta regionale Toscana e per la comunicazione al presidente del Consiglio regionale Toscana.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 e 147 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale Toscana del 25 marzo 2015 n. 35, sotto i profili di cui in motivazione;

Sospende il giudizio;

Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti e al presidente della Giunta regionale Toscana e la comunicazione al presidente del Consiglio regionale Toscana;

Dispone la trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale, insieme con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Manda alla cancelleria per gli altri adempimenti di competenza.

Massa, 17 marzo 2016

Il giudice: PUZONE

16C00138

N. 97

Ordinanza del 23 marzo 2016 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Legge finanziaria 2013 - Riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3 - Prevista copertura a mezzo di avanzo presunto.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2 ("Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)'), art. 7, commi 1, 2 e 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella tabella di cui all'art. 11 della legge regionale n. 3/2013 - Prevista iscrizione nello stato di previsione della spesa.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 15, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Prevista iscrizione nel totale generale delle entrate, dalla voce "Avanzo di amministrazione presunto" o "Saldo finanziario presunto positivo", a copertura delle somme di cui al punto 1, reiscritte a competenza dello stato di previsione della spesa.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 11.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione dei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013, nella parte relativa all'iscrizione dell'avanzo presunto e delle poste di spesa di cui al punto 1.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 1 e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Anticipazione di liquidità autorizzata - Inserimento di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata - Mancata previsione.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), art. 16.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

Composta dai Magistrati:

Maria Giovanna Giordano - Presidente;

Lucilla Valente - Consigliere;

Andrea Luberti - Primo Referendario;

Luigi D'Angelo - Primo Referendario;

Angelo Maria Quaglino - Referendario;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013 e sui conti ad esso allegati;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 2 febbraio 2002, n. 3, concernente «Ordinamento contabile della Regione Abruzzo»;

Visto il disegno di legge della Giunta regionale, trasmesso a questa sezione con nota del 28 agosto 2015, protocollo n. RA/219359/DGR, con il quale è stata approvata la proposta di Rendiconto generale (conto del bilancio, conto del patrimonio e conto economico) per l'esercizio finanziario 2013, completa del conto del bilancio e del conto del patrimonio unitamente alla relazione del Collegio dei revisori dei conti e alla relazione di accompagnamento, ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174;

Viste le leggi regionali:

10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2013)»;

10 gennaio 2013, n. 3, recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015».

Viste le successive leggi regionali, di modifica delle precedenti:

24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla L.R. 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015), alla L.R. 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla L.R. 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative»;

5 giugno 2013, n. 13, recante «Modifica al comma 7, dell'articolo 17, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)» e modifica al comma 1, dell'articolo 3-bis, della L.R. 11 marzo 2013, n. 6 recante «Misure urgenti per lo sviluppo dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo»»;

16 luglio 2013, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013/2015» e ulteriori disposizioni normative»;

9 agosto 2013, n. 23, recante «Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura nella Regione Abruzzo ed altre disposizione normative»;

1° ottobre 2013, n. 31, recante «Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale e modifiche alla L.R. n. 2/2013 e alla L.R. n. 20/2013»;



7 ottobre 2013, n. 33, recante «Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015” ed interpretazione autentica dell’articolo 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69»;

22 ottobre 2013, n. 37, recante «Interventi finanziari nel settore sociale, culturale e sanitario e modifica all’articolo 38 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1»;

29 ottobre 2013, n. 39, recante «Rendiconto generale per l’esercizio 2010. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare»;

30 dicembre 2013, n. 59, recante «Adeguamento L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 alla Sentenza della Corte Costituzionale 9 ottobre 2013, n. 241, ulteriori interventi finanziari urgenti, modifiche alla L.R. 31 luglio 2012, n. 39, recante “Disciplina della professione di maestro di sci” e modifiche alla L.R. 16 settembre 1998, n. 86 recante: “Ordinamento della professione di guida alpina - maestro di alpinismo, di aspirante guida alpina, di accompagnatore di media montagna-maestro di escursionismo”»;

4 gennaio 2014, n. 1, recante «Modifica alla L.R. 12 maggio 2010, n. 17 (Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 “Nuove norme in materia di Commercio” e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio). Riconoscimento dell’Accademia delle Scienze d’Abruzzo quale centro culturale di alta specializzazione e modifiche alla legge regionale n. 91/1994, alla legge regionale n. 7/2002, alla legge regionale n. 15/2004, alla legge regionale n. 1/2012, alla legge regionale n. 68/2012 e alla legge regionale n. 2/2013»;

12 febbraio 2014, n. 9, recante «Modifiche alle leggi regionali 77/1999, 50/2013, 59/2013 e 2/2014»;

21 maggio 2014, n. 32, recante «Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alla L.R. n. 20/2010, L.R. n. 2/2013, L.R. n. 23/2014, L.R. n. 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l’anno d’imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2014»;

8 gennaio 2015, n. 1, recante «Proroga termini e altre disposizioni urgenti»;

10 marzo 2015, n. 5, recante «Soppressione dell’Autorità dei bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro, modifiche alla L.R. n. 9/2011, alla L.R. n. 39/2014, alla L.R. n. 2/2013, alla L.R. n. 77/1999, alla L.R. n. 9/2000, alla L.R. n. 5/2008 e disposizioni urgenti per il funzionamento dell’Agenzia Sanitaria regionale».

Vista la legge regionale 23 dicembre 2014, n. 45, recante «Rendiconto generale per l’esercizio 2012, Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare»;

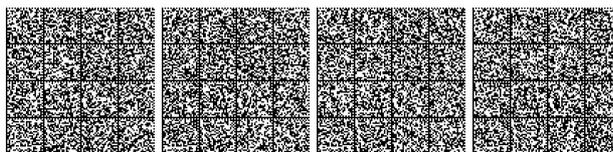
Vista l’ordinanza del 5 febbraio 2016, n. 5/2016, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato, in data odierna, l’udienza per la decisione sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2013;

Uditi, nella pubblica udienza del 26 febbraio 2016, il Presidente Maria Giovanna Giordano, i relatori Consigliere Lucilla Valente, Primo Referendario Andrea Luberti e Referendario Angelo Maria Quaglini, il Pubblico Ministero nella persona del Procuratore regionale Maurizio Stanco ed il Vice Presidente della Regione Abruzzo On. Giovanni Lotti;

Vista la decisione, in pari data, con la quale si è proceduto alla parifica del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2013, adottato dalla Giunta regionale in data 27 agosto 2015, dichiarando regolare il «Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2013», nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con alcune esclusioni, e sollevato, con rinvio a separata ordinanza, questioni di legittimità costituzionale, sospendendo il giudizio per le voci non parificate incise dalle stesse, in riferimento ai parametri stabiliti dall’articolo 81, quarto comma, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione;

RITENUTO IN FATTO

1. Con deliberazione n. 688/C del 27 agosto 2015, pervenuta a questa Sezione in data 31 agosto 2015, la Giunta regionale ha adottato la «Proposta di legge concernente il rendiconto generale della Regione Abruzzo relativo all’esercizio 2013», nella duplice componente del conto del bilancio e del conto del patrimonio e i seguenti allegati al rendiconto, inerenti sempre alla gestione 2013: rendiconti, con i relativi allegati, delle Aziende per il Diritto allo Studio Universitario di Chieti, L’Aquila e Teramo; rendiconto, con i relativi allegati, dell’Agenzia Regionale per l’Informatica e la Telematica (A.R.I.T.); rendiconto, con i relativi allegati, dell’Agenzia Regionale per la Tutela dell’Ambiente (A.R.T.A.); rendiconto, con i relativi allegati, dell’Agenzia Sanitaria Regionale (A.S.R.); nota illustrativa preliminare; rendiconto del Consiglio regionale, approvato con delibera/verbale n. 183/8 del 15 aprile 2015.



Con nota del 28 agosto 2015, protocollo n. RA/219359/DGR, la Regione ha trasmesso, a questa Sezione, copia della predetta deliberazione, unitamente alla proposta di legge, contenente l'indicazione dei saldi e del risultato finanziario dell'esercizio, e agli allegati che concorrono a comporre rendiconto, per l'esame propedeutico allo svolgimento del giudizio di parifica.

Il ritardo di approvazione del rendiconto e, conseguentemente, dell'invio a questa Sezione regionale di controllo per la parificazione ha reiterato un comportamento omissivo già tenuto, da parte della Regione Abruzzo, per il Rendiconto generale dell'esercizio 2012, contestato, peraltro, con deliberazione n. 657/2013/FRG del 18 dicembre 2013.

La Sezione si era espressa in senso negativo, per il mancato invio del rendiconto dell'esercizio 2013, già con la deliberazione n. 2/2015/FRG, adottata nell'adunanza del 15 gennaio 2015, alla quale era seguita, in data 17 luglio 2015, la deliberazione n. 191/2015/FRG, con la quale, a seguito del perpetrarsi di comportamenti omissivi della Regione Abruzzo e della rilevante gravità dei ritardi accumulati, in violazione delle norme che dal 2011 sono andate a disciplinare la contabilità regionale, l'armonizzazione e i sistemi di controllo, aveva accertato il perseverare di una serie di inadempimenti contabili della Regione Abruzzo e la mancata adozione di misure consequenziali alla parifica del Rendiconto generale dell'esercizio 2012 (deliberazione n. 116/2014/PARI, adottata nell'udienza pubblica del 10 luglio 2014) e aveva segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri le violazioni di legge «anche ai fini delle valutazioni di competenza ai sensi degli articoli 120 e 126 della Costituzione».

2. Il disegno di legge che ha approvato il rendiconto 2013, di cui alla citata DGR. n. 688/C/2015, reca, quale risultato della gestione, a consuntivo, un saldo attivo pari a euro 1.184.286.519,66, che tiene conto della consistenza di cassa pari a euro 372.586.542,75 e dell'ammontare complessivo dei residui attivi finali per euro 2.189.508.684,93 e dei residui passivi finali per euro 1.377.808.708,02.

Il risultato effettivo di amministrazione è pari a euro - 538.201.471,80. Esso si ottiene attraverso la sottrazione, al saldo finanziario positivo (euro 1.184.286.519,66), dell'importo impegnato nella reiscrizione in competenza per spese vincolate, cioè dei fondi a destinazione vincolata eliminati. Trattasi di economie vincolate e perenti, dichiarati pari a euro 1.722.487.991,46, di cui all'elenco «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» allegato al rendiconto, che, tra l'altro, non hanno formato oggetto di riaccertamento.

La Sezione, nel procedimento di parifica, ha rilevato che su tale risultato incidono spese finanziate mediante utilizzo di avanzo presunto proveniente dal 2012. Infatti, con il bilancio di previsione 2013 (L.R. n. 3/2013, art. 11), la Regione Abruzzo ha raggiunto un equilibrio formale e non sostanziale, attraverso l'inclusione, nel totale generale delle previsioni iniziali di entrata, della voce «Avanzo di amministrazione presunto» o «Saldo finanziario presunto positivo», pari a euro 1.053.840.000,00, destinato a «copertura delle somme reiscritte a competenza dello stato di previsione della spesa nei capitoli dei fondi di riserva»: capitolo 323600 (UPB 15.01.003) «Fondo per la riassegnazione di economie vincolate», per euro 913.261.029,40; capitolo 323700 (UPB 15.02.003) «Fondo per la riassegnazione di risorse perenti vincolate eliminate dal conto dei residui», per euro 50.000.000,00; capitolo 323500 (UPB 15.02.003) «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della LR 25.3.2002, n. 3», per euro 6.000.000,00; capitolo 321920 (UPB 15.01.002) «Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della LR 25.3.2002, n. 3», per euro 3.000.000,00. Lo stesso avanzo presunto è destinato, altresì, a copertura dei capitoli riportati nella tabella dell'economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, allegata alla legge, per euro 77.738.970,60 e del capitolo 81520 (UPB 12.01.001) «Oneri per il piano di rientro del settore sanitario - LR 16.3.2007, n. 4», per euro 3.840.000,00, a titolo di maggiori entrate da manovre fiscali regionali degli anni precedenti destinate a copertura dei deficit sanitari.

Nel medesimo bilancio, invece, sono rinvenibili riferimenti al risultato negativo dell'esercizio precedente, emerso in sede di parifica del Rendiconto generale dell'esercizio 2012 (deliberazione n. 116/2014/PARI del 10 luglio 2014), nello specifico, in quel documento, indicato in euro -454.964.094,21 - importo, peraltro, non parificato dalla Sezione. La Regione, inoltre, non ha mai provveduto ad adeguare, in corso di gestione, le previsioni definitive, mediante l'istituto dell'assestamento del bilancio. Sul punto, va rimarcato che la prassi del ricorso all'avanzo presunto - non rettificato a seguito di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente - risulta ripetuta nel tempo da parte della Regione; la medesima situazione, infatti, è riscontrabile anche sui bilanci preventivi degli esercizi 2015 e 2016 (L.R. 13 gennaio 2014, n. 8, L.R. 20 gennaio 2015, n. 3, e L.R. 19 gennaio 2016, n. 6).

Come prima richiamato, tra le spese coperte con avanzo presunto figurano quelle derivanti dalla riprogrammazione di economie vincolate provenienti dal precedente esercizio, utilizzate per finalità diverse da quelle inizialmente previste, secondo le destinazioni individuate nell'Allegato 3 della legge finanziaria regionale (L.R. 10 gennaio 2013, n. 2), con le modalità di cui all'articolo 7, commi 1, 2 e 3 della stessa legge.



Tale articolo recita che «1. Per l'esercizio finanziario 2013 è disposta la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3 ed è autorizzata l'iscrizione delle stesse nel bilancio di previsione. 2. La riprogrammazione delle economie vincolate ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria. 3. Ai fini dell'applicazione del comma 2, gli impegni assunti sui capitoli di cui all'Allegato 3 sono imputati prioritariamente agli importi riprogrammati».

Lo stesso articolo contemplava anche un comma 4, dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 241/2013. Esso prevedeva che «Le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di cui al comma 98, dell'articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)" non utilizzata dalla Regione Abruzzo e per la quale non è sorto nell'anno 2012 alcun obbligo di rimborso, sono riprogrammate e destinate nel bilancio di previsione del 2013 al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale nell'ambito della riprogrammazione delle economie di cui all'Allegato 3».

La tabella «Economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013», inserita nella legge ricordata, reca un importo iniziale totale di euro 77.738.970,60, del quale è stata inizialmente prevista la riprogrammazione all'articolo 7, autorizzandone l'iscrizione nel bilancio di previsione.

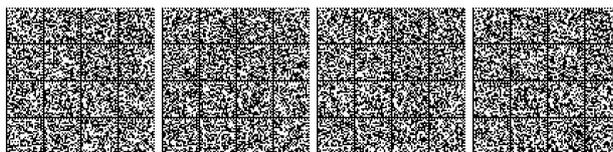
La medesima tabella, con leggi regionali varie, è stata più volte rimodulata: dapprima integrata con la L.R. 24 aprile 2013, n. 10, poi sostituita con la L.R. 16 luglio 2013, n. 20 (art. 6), di nuovo con la L.R. 9 agosto 2013, n. 23 (art. 27) e con la L.R. 22 ottobre 2013, n. 37 (art. 3). La tabella è stata, infine, nuovamente sostituita con L.R. 30 dicembre 2013, n. 59 (art. 3) e con la L.R. 12 febbraio 2014, n. 9. Al termine dell'esercizio finanziario, in esito alle modifiche succedutesi, l'importo finale delle economie riprogrammate (euro 61.889.400,15) ha coinciso con l'importo delle economie effettivamente utilizzate per nuove finalità. In dettaglio, tali somme sono state destinate ai seguenti capitoli: 11202 (UPB 02.01.005), 11437 (UPB 07.01.001), 21625 (UPB 13.01.002), 22425 (UPB 13.02.001), 51609 (UPB 11.01.003), 51611 (UPB 11.01.003), 61430 (UPB 10.01.004), 61622 (UPB 10.01.005), 61656 (UPB 10.01.005), 61657 (UPB 10.01.005), 61660 (UPB 10.01.005), 62101 (UPB 10.02.005), 62424 (UPB 10.02.009), 71520 (UPB 13.01.003), 101480 (UPB 07.01.015), 101531 (UPB 07.01.002), 102341 (UPB 07.02.006), 102396 (UPB 07.02.005), 102401 (UPB 07.02.003), 102419 (UPB 07.02.009), 102421 (UPB 07.02.003), 102489 (UPB 07.02.003), 102499 (UPB 07.02.011) 111412 (UPB 07.01.002), 111413 (UPE3 07.01.002), 111414 (UPB 07.01.001), 111610 (UPB 07.01.002), 112346 (UPB 07.02.002), 141502 (UPB 08.01.016), 142331 (UPB 07.02.013), 142342 (UPB 07.02.016), 151300 (UPB 05.01.007), 151303 (UPB 05.01.003), 151414 (UPB 05.01.007), 151532 (UPB 05.01.019), 152101 (UPB 05.02.012), 152103 (UPB 05.02.002), 152107 (UPB 05.02.002), 152187 (UPB 05.02.010), 152188 (UPB 05.02.010), 152203 (UPB 04.02.001), 152299 (UPB 04.02.001), 152311 (UPB 04.02.001), 152312 (UPB 04.02.001), 152321 (UPB 04.02.001), 152326 (UPB 04.02.001), 152328 (UPB 04.02.001), 152337 (UPB 04.02.001), 152338 (UPB 04.02.001), 152360 (UPB 04.02.001), 152373 (UPB 10.02.001), 152374 (UPB 04.02.001), 152376 (UPB 10.02.002), 152377 (UPB 04.02.001), 152378 (UPB 10.02.001), 152397 (UPB 04.02.001), 181511 (UPB 06.01.002), 262001 (UPB 03.02.005), 262500 (UPB 03.02.005), 271600 (UPB 05.01.001), 271602 (UPB 05.01.007), 281602 (UPB 05.01.007), 281623 (UPB 08.01.014), 282454 (UPB 08.02.020), 282455 (UPB 08.02.020), 291550 (UPB 05.01.020), 321901 (UPB 02.01.009).

Dalla lettura delle modifiche evolutive della tabella di cui all'Allegato 3, traspare la variazione reiterata di nuove finalità, con assegnazione delle poste, a copertura di nuove spese individuate dalle leggi medesime.

La citata riprogrammazione, inoltre, è avvenuta in sede di bilancio preventivo 2013, senza che fosse stato precedentemente approvato il rendiconto 2012 e, conseguentemente, in assenza di un risultato di amministrazione positivo definitivamente accertato, in grado di consentire l'utilizzo di economie per le nuove finalità. Tale assenza, peraltro, si è protratta dalla data di emanazione della L.R. n. 2/2013 fino al termine dell'esercizio 2013. Inoltre, al momento dell'approvazione della riprogrammazione di economie vincolate, la situazione finanziaria della Regione Abruzzo non consentiva di ipotizzare ragionevolmente la presenza di un avanzo presunto, in quanto i disavanzi accumulati negli esercizi precedenti al 2012 (euro -294,4 mln. nel 2007, -301,1 mln. nel 2008, -413,6 mln. nel 2009, -433,1 mln. nel 2010 e -484,5 mln. nel 2011), non erano mai stati oggetto di manovre di recupero mediante iscrizione nei bilanci di previsione.

La riprogrammazione di poste vincolate per nuove destinazioni e l'effettivo utilizzo delle stesse hanno suscitato, in sede di controllo, il dubbio che si sia determinato, al termine della gestione, un allargamento della spesa coperta in violazione degli equilibri di bilancio, per un importo almeno pari a quello delle economie di bilancio riprogrammate.

3. La bozza di rendiconto 2013 non tiene conto, altresì, ai fini della determinazione del risultato finale, dell'importo di euro 174.009.000,00 per anticipazioni di liquidità, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. Gli articoli 2 e 3 del citato decreto-legge hanno introdotto, a favore delle Regioni e della Province autonome, tale istituto per favorire il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali fosse stata emessa fattura o richiesta equivalente



di pagamento entro il termine predetto, diversi da quelli finanziari e sanitari (articolo 2), nonché per il pagamento dei debiti certi e liquidi ed esigibili degli Enti del S.S.N. (articolo 3), in relazione: agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo n. 118/2011; alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi S.S.R. a titolo di finanziamento del S.S.N., ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci «Crediti verso Regione per spesa corrente» e «Crediti verso Regione per ripiano perdite» nelle voci di credito degli Enti del S.S.N. verso le rispettive Regioni dei modelli S.P.

Il decreto del Ragioniere generale dello Stato del 16 aprile 2013, che ha disposto il riparto, tra le Regioni, dell'anticipazione di liquidità fino all'importo di 5.000 milioni di euro per l'anno 2013, ha previsto per la Regione Abruzzo l'importo di euro 174.009.000,00.

Sotto il profilo finanziario, la Regione Abruzzo, con L.R. 16 luglio 2013, n. 20 (articolo 16), ha provveduto ad assicurare idonea e congrua copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità ottenuta; in particolare, a decorrere dall'anno 2014, ciò sarebbe avvenuto, per un periodo di trenta anni e comunque fino alla totale estinzione di quanto dovuto, con le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'articolo 1 della L.R. 9 novembre 2011, n. 39, per un importo di euro 13.000.000,00. Nel bilancio gli oneri di spesa di cui sopra hanno trovato copertura finanziaria con gli stanziamenti iscritti sul capitolo di spesa 313320 (UPB 16.03.002) «Rimborso quota capitale anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» e sul capitolo di spesa 311720 (UPB 16.01.002) «Interessi passivi su anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35».

Con deliberazione di Giunta regionale n. 539 del 22 luglio 2013, si è deliberato l'accesso all'anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 35/2013 per l'importo ricordato; sono stati istituiti, ai sensi dell'articolo 25 della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, nella parte Entrata e nella parte Spesa del Bilancio di Previsione 2013, i seguenti capitoli, disponendo la conseguente variazione del bilancio regionale corrente: capitolo di entrata 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00; capitolo di spesa 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00; è stato stabilito che i capitoli di bilancio istituiti facciano parte dell'articolazione dei capitoli di entrata e di spesa per il finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, entrate e spesa, lettera c), del decreto legislativo n. 118/2011.

La Regione Abruzzo, dunque, in sede di rendiconto dell'esercizio 2013, ha allocato l'anticipazione di liquidità al Titolo V dell'entrata sul capitolo 51001.1 (UPB 05.01.001) in competenza e cassa, tra le entrate derivanti da operazione creditizie, prestazioni e anticipazioni di cassa e liquidità. Non si rinvergono poste di analogo importo al Titolo III della spesa.

In sostanza, non avendo provveduto a neutralizzare l'impatto sul bilancio dell'anticipazione di liquidità in argomento, mediante l'iscrizione di un fondo di pari importo in uscita o con altre modalità tecniche di sterilizzazione, la Regione ha equiparato contabilmente l'anticipazione a un mutuo, dandone evidenza in tal senso nel patrimonio. In altre parole, la registrazione come mutuo ha comportato che le relative somme in entrata hanno consentito il finanziamento in competenza delle spese previste dal decreto-legge n. 35/2013, destinando risorse degli esercizi futuri alla copertura dell'importo delle singole rate di ammortamento divise in quota capitale (Titolo III) e quota interessi (Titolo I).

4. All'esito di una complessa istruttoria, svolta in costante contraddittorio con le Strutture regionali, la Sezione, con ordinanza n. 32/2015 del 30 ottobre 2015, ha comunicato le criticità principali, emerse dall'analisi del rendiconto; in tale sede, tra l'altro, sono stati messi in luce i dubbi di compatibilità delle disposizioni concernenti la riprogrammazione delle economie vincolate e la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex decreto-legge n. 35/2013, con il quadro costituzionale e con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Al fine di consentire l'esame in contraddittorio delle criticità rilevate nella citata ordinanza, è stata convocata apposita adunanza per i giorni 18, 19 e 20 novembre 2015, nella quale è stato accordato alle parti un termine non superiore a venti giorni per il deposito di eventuali memorie scritte.

L'Amministrazione regionale ha presentato la memoria protocollo n. RA/309537/DRG in data 9 dicembre 2015, dunque nei termini assegnati, nella quale si è espressa, tra l'altro, sui predetti punti critici osservati dalla Sezione e cioè:

1) riprogrammazione di economie vincolate, per la somma complessiva di euro 61.889.400,15, come da DGR n. 539/2015 (in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale);



2) allocazione in bilancio dell'anticipazione di liquidità, chiesta e ottenuta dalla Regione Abruzzo, ai sensi del decreto-legge n. 35/2013, articolo 3 (in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 181/2015, attesa la mancata previsione del fondo o altra modalità tecnico-contabile utile alla neutralizzazione).

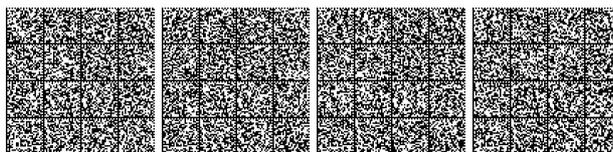
Con riferimento al punto 1), la Regione ha precisato, nella citata memoria, di aver operato «nel rispetto dei principi e delle statuizioni della Sentenza 241/2013 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 4, L.R. 2/2013) e della sentenza 250/2013 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 13 e 14 della L.R. 3/2013), provvedendo a dare nuova copertura finanziaria a spese che, non essendo originariamente finanziate da fondi vincolati, non potevano trovare copertura nella riprogrammazione di parte dell'avanzo di amministrazione formatosi al termine dell'esercizio precedente».

Secondo quanto sostenuto dalla Regione, la Corte costituzionale avrebbe censurato esclusivamente l'utilizzo delle «economie di stanziamento», non riferendosi invece «alle risorse iscritte in bilancio con vincolo di destinazione che alla fine dell'esercizio, se non impegnate, costituiscono "avanzo vincolato presunto"; le economie vincolate e la loro riprogrammazione mai potrebbero minare la certezza del risultato del Rendiconto, dal momento che il permanere per esse del vincolo sussistente al momento dell'iscrizione in bilancio (o della relativa riprogrammazione) obbliga ad escludere l'ammontare delle stesse dal calcolo dell'avanzo/disavanzo effettivo che ciascun Rendiconto registra». Ad ulteriore sostegno di ciò la Regione ha precisato che «la Corte, pronunciando l'illegittimità dell'articolo 7 comma 4 della L.R. 2/2013, non ha ritenuto affetti dai medesimi vizi i commi 1, 2 e 3 (che dispongono la riprogrammazione di economie vincolate e dunque di parte dell'avanzo vincolato), così sancendo il permanere nell'ordinamento positivo delle relative disposizioni normative. Né potrebbe sostenersi che il non pronunciamento di incostituzionalità degli altri tre commi deriverebbe, come mera circostanza di fatto, dall'essere stata proposta impugnativa innanzi alla Corte unicamente per il comma 4 del citato articolo. Consta invece che la Corte, ove avesse ritenuti viziati da illegittimità costituzionale anche i commi 1, 2 e 3 (le cui norme costituiscono fonte giuridica della riprogrammazione di economie vincolate nel bilancio 2013 mediante utilizzo di parte dell'avanzo vincolato) avrebbe esteso ad essi il proprio pronunciamento di cui alla sentenza 241/2013. Ciò, infatti, la Corte ha posto in essere, proprio nei confronti della Regione Abruzzo con la sentenza n. 249 del 3 novembre 2014, allorché, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38 della L.R. 18 dicembre 2013 n. 55 e dell'articolo 7 della L.R. 21 marzo 2011 n. 14, impugnate dal Consiglio Dei Ministri, ha dichiarato "in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14)", [cfr: punto 3 della sentenza]. L'articolo 1, comma 1 della citata legge regionale 34/2014 pur non essendo, dunque, stato oggetto di impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri ha subito pronunciamento di incostituzionalità da parte della Corte che vi provvede asserendo "In considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità, quest'ultima deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), all'articolo 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2014, il quale ha stabilito un diverso finanziamento dei caducati interventi previsti dall'articolo 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014." (Cfr: punto 5 del "Considerato in diritto"). Dunque, i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 7 della L.R. 2/2013 restano scientemente e validamente presenti nell'ordinamento positivo della Regione Abruzzo e disciplinano la riprogrammazione di economie vincolate».

In merito al punto 2), nella citata memoria, la Regione ha riconosciuto il mancato rispetto delle indicazioni contabili desumibili dalla sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale; tuttavia ha rappresentato il mutamento del quadro normativo per effetto del decreto-legge n. 179/2015 e comunicato l'intento di «promuovere in sede di approvazione del rendiconto generale 2013 da parte del Consiglio Regionale norme specifiche che, nel prendere atto degli effetti della citata sentenza della Corte Costituzionale e delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 179/2015, diano atto che: il risultato di amministrazione negativo risulta integrato dall'importo dell'anticipazione di liquidità pari a Euro 174 mln.; l'importo della predetta anticipazione trova copertura secondo le modalità previste nel decreto-legge 179/2015; la contabilizzazione del maggior disavanzo sarà effettuata nel rendiconto generale 2014, in linea con quanto prescritto dall'articolo 1 del citato decreto 179/2015».

Nel corso della Camera di consiglio del 21 dicembre 2015, la Sezione ha approvato la bozza della relazione prevista dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, sopra richiamato, e dall'articolo 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Con ordinanza n. 39/2015 del 23 dicembre 2015, il Presidente di questa Sezione ha fissato per il 27 gennaio 2016 altra adunanza pubblica, al fine di ulteriormente garantire il contraddittorio sulle osservazioni contenute nella bozza di relazione, disponendo l'inoltro della relazione approvata.



Immediatamente dopo l'adunanza pubblica in argomento, l'Amministrazione ha presentato memoria protocollo n. RA/20866/DRG del 29 gennaio 2016, con la quale, per gli aspetti ivi non trattati, ha rinviato alle conclusioni già espresse nella precedente nota protocollo n. RA/309537/DRG del 9 dicembre 2015. Non ha presentato alcuna controdeduzione in merito agli ulteriori profili di criticità contenuti nella bozza di relazione conclusiva.

5. In sede di giudizio di parifica, il Procuratore regionale ha formulato le sue richieste, chiedendo alla Sezione di volere, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1): della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», articolo 7, commi 1, 2 e 3; della L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015», articoli 1, 4, 11 e 15; nonché, per violazione anche dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della L.R. 16 luglio 2013, n. 20 «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 / 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013), modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013/2015» e ulteriori disposizioni normative», articolo 16, «sospendendo il giudizio sulla regolarità del Rendiconto Generale del Bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013. In via subordinata, [di voler] parificare il rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013, a eccezione dei risultati finanziari derivanti dai residui inattendibili, dall'utilizzo delle economie vincolate riprogrammate e dalla mancata neutralizzazione dell'anticipazione ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, nonché dei capitoli oggetto dei rilievi di irregolarità».

Il Procuratore, in particolare, ha convenuto con la Sezione regionale sulla rilevata mancanza di equilibrio del bilancio di previsione, sull'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, sull'utilizzo del saldo finanziario positivo presunto di euro 1.053.840.000,00 destinazione della copertura di determinate spese, ricordando come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 250/2013, abbia dichiarato l'illegittimità dell'utilizzo, quale copertura di spesa per l'esercizio 2013, dell'avanzo meramente presunto dell'esercizio 2012, operata dal legislatore regionale abruzzese, in quanto tale posta, mancando l'approvazione del rendiconto, sarebbe giuridicamente inesistente.

6. In udienza pubblica, la Sezione, con deliberazione n. 39/2016/PARI, ha concluso il procedimento di parifica dichiarando parzialmente regolare il «Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013», nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con alcune esclusioni. Ha deciso di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), e dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, delle seguenti disposizioni legislative: L.R. 10 gennaio 2013, n. 2, «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2013)», articolo 7, commi 1, 2 e 3; L.R. 10 gennaio 2013, n. 3, «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015», articoli 1 e 4; articolo 11, con riferimento alla riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella «Tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione 2013», allegata alla legge, come modificata o sostituita dalle L.R. n. 10, n. 20, n. 23, n. 37 e n. 59 del 2013, e n. 9 del 2014; articolo 15, comma 3; L.R. 16 luglio 2013, n. 20, «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013/2015» e ulteriori disposizioni normative», articolo 16. Conseguentemente, ha sospeso il giudizio di parifica per le voci incise dalle richiamate disposizioni.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».



Gli articoli del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato e disciplinano la procedura del giudizio di parificazione (articolo 40), il profilo contenutistico (articolo 39) e la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto (articolo 41).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente con il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti e che è stato confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, nella quale, richiamando anche la pregressa giurisprudenza, è stato affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.)». Infatti, il giudizio di parifica per le Regioni a statuto ordinario è stato introdotto, come precisa il primo comma dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

2. Dal conto del bilancio del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013 emerge, come più diffusamente esposto nella parte in fatto, un disavanzo d'amministrazione pari ad euro -538.201.471,80, risultante dal saldo algebrico tra fondo cassa (+372.586.542,75 euro), residui attivi (+2.189.508.684,93 euro), residui passivi (-1.377.808.708,02 euro) e somme vincolate da riscrivere in competenza (-1.722.487.991,46 euro).

Il risultato negativo di amministrazione costituisce l'esito finale della gestione dell'Ente regionale e, come tale, è determinato dall'attuazione dei documenti di programmazione finanziaria, in particolare il bilancio di previsione e le relative variazioni, concernenti le previsioni di entrata e le conseguenti autorizzazioni di spesa. A sua volta, il risultato di amministrazione influenza le successive gestioni in virtù del nesso di continuità che lega gli esercizi finanziari.

In particolare, l'analisi condotta dalla Sezione ha evidenziato che su tale saldo finale hanno inciso, tra gli altri, impegni di spesa derivanti dalla riprogrammazione di economie di spesa legate a entrate a destinazione vincolata (c.d. economie vincolate), finanziate da avanzo non accertato in via definitiva con l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente (c.d. avanzo presunto), nonché dal ricorso all'anticipazione di liquidità ex decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35. Più precisamente, si fa riferimento alle seguenti disposizioni normative regionali che hanno condizionato conseguente risultato contabile:

1. Con l'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013) viene disposta, per l'esercizio finanziario 2013, la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3, con conseguente autorizzazione all'iscrizione delle stesse nel bilancio di previsione 2013. Il comma 2, inoltre, prevede che tale riprogrammazione abbia efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e che gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistino la loro destinazione di spesa originaria. Infine, ai sensi del comma 3, gli impegni assunti sui capitoli di cui all'Allegato 3 devono essere imputati prioritariamente agli importi riprogrammati;

2. Con l'articolo 15, comma 3, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015), viene recepita nel bilancio di previsione 2013 - mediante apposito allegato - la predetta riprogrammazione di economie vincolate, per l'importo di euro 77.738.970,60. Successivamente, l'allegato citato viene più volte modificato dalle L.R. n. 10, n. 20, n. 23, n. 37 e n. 59 del 2013, e n. 9 del 2014; in particolare, la L.R. n. 59/2013, articolo 3, comma 1, sostituisce integralmente la tabella allegata, relativa alla riprogrammazione delle economie vincolate, riducendone l'importo complessivo a euro 61.889.400,15;

3. In applicazione delle precedenti disposizioni normative, con l'articolo 11, della L.R. n. 3/2013 viene riportato, nello stato di previsione dell'entrata, il saldo finanziario positivo presunto 2012 (per euro 1.053.840.000,00), destinandolo alla copertura delle seguenti somme riscritte nella competenza dello stato di previsione della spesa:

a) capitoli dei fondi di riserva 323600 (UPB 15.01.003) «Fondo per la riassegnazione di economie vincolate», per euro 913.261.029,40 e 323700 (UPB 15.02.003) «Fondo per la riassegnazione di risorse perenti vincolate eliminate dal conto dei residui», per euro 50.000.000,00;

b) capitoli riportati nella Tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, allegata alla legge, per complessivi euro 77.738.970,60 (elencati nella parte in fatto della presente ordinanza);

c) capitolo 81520 (UPB 12.01.001) «Oneri per il piano di rientro del settore sanitario - LR 16.3.2007, n. 4», a titolo di maggiori entrate da manovre fiscali regionali degli anni precedenti a copertura del piano di rientro dai deficit sanitari, per euro 3.840.000,00;



4. Le disposizioni dell'articolo 15 della L.R. n. 3/2013 vengono, poi, recepite negli articoli 1 e 4 della medesima legge. Con questi ultimi vengono approvati, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione per finanziario 2013, inclusivi sia dell'avanzo presunto, sia degli stanziamenti di spesa dallo stesso coperti, tra i quali quelli legati alla riprogrammazione di economie vincolate di cui al precedente punto 3.b);

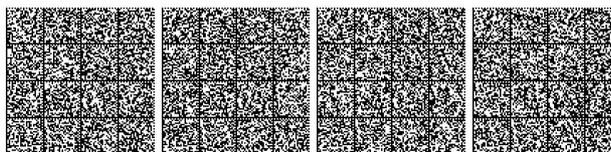
5. Con l'articolo 16, commi 1, 2 e 3, della L.R. 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013/2015» e ulteriori disposizioni normative), si prevedono disposizioni concernenti l'anticipazione di liquidità ex articolo 3, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35. Al riguardo, come già diffusamente riportato in fatto, la Regione Abruzzo ha ottenuto, nel 2013, la somma di euro 174.009.000,00 a titolo di anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili cumulati al 31 dicembre 2012 dalle aziende sanitarie della Regione; detta somma viene contabilizzata nel bilancio regionale, dal lato delle entrate nel capitolo 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» e dal lato delle spese nel corrispettivo capitolo 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse ex anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale», istituiti con deliberazione di Giunta regionale n. 539 del 22 luglio 2013. Sul punto, con il citato articolo 16 della L.R. 16 luglio 2013, n. 20, la Regione provvede ad assicurare la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità con le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'articolo 1 della L.R. 9 novembre 2011, n. 39, per un importo di euro 13.000.000,00; nel bilancio, gli oneri legati al rimborso trovano copertura finanziaria con gli stanziamenti iscritti sul capitolo di spesa 313320 (UPB 16.03.002) «Rimborso quota capitale anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» e sul capitolo di spesa 311720 (UPB 16.01.002) «Interessi passivi su anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35». La legge regionale non contempla, però, previsioni tese a neutralizzare, attraverso la costituzione di un fondo di pari importo, i margini di competenza derivanti dall'iscrizione in entrata dell'anticipazione di liquidità in esame.

Nella memoria depositata in data 16 febbraio 2016 (successivamente integrata il 26 febbraio 2016) e nel corso dell'udienza di parifica, la Procura regionale eccepisce l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni di legge sopra elencate, in relazione ai parametri di sana gestione finanziaria rappresentati dagli articoli 81, quarto comma (nella formulazione antecedente alla legge costituzionale n. 1/2012) e 119, sesto comma, della Costituzione. In particolare, i profili di vizio rilevati attengono al difetto di copertura finanziaria delle spese finanziate da avanzo presunto - fatta eccezione per quelle legate a fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente, alla riprogrammazione di economie vincolate in contrasto con il principio di unità di bilancio, nonché alla registrazione dell'anticipazione di liquidità in modo difforme rispetto alle indicazioni della Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015), con conseguente violazione del divieto di cui all'articolo 119, comma sesto, della Costituzione. Contestualmente alle eccezioni di illegittimità delle norme sopra elencate - ribadite in sede di udienza pubblica di parifica - la Procura richiede la sospensione del giudizio sulla regolarità del Rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013.

3. In via preliminare rispetto alla necessaria valutazione della non manifesta infondatezza di tali eccezioni, appare necessario soffermarsi sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza delle questioni nel giudizio in corso.

Per quanto riguarda la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto, giova ricordare che questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995 e n. 213/2008) ha riconosciuto «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'articolo 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008 della Corte costituzionale).

Più recentemente, la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015) ha riconosciuto anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la legittimazione a promuovere, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto delle Regioni a statuto ordinario, questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria.



La legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale, quindi, non è considerata limitata al solo parametro costituito dall'articolo 81 della Costituzione, ma si estende a tutte le norme costituzionali tese a presidiare gli equilibri di finanza pubblica e, dunque, anche con riferimento all'articolo 119, sesto comma, che limita il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento.

Sul punto, occorre infatti ricordare che il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, laddove la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in relazione all'esigenza di assicurare «al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

4. Al fine di evidenziare la rilevanza nel presente giudizio delle questioni di costituzionalità che si intende sollevare, la Sezione ritiene necessario precisare quale sia l'oggetto del giudizio di parifica.

L'articolo 39 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, fa rinvio, dispone che «La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro».

In un primo tempo, la Corte costituzionale, pur ravvisando nel giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato la presenza delle condizioni ipotizzate dall'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, per la proposizione davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale, dal tenore letterale del citato articolo 39 aveva tratto la conclusione che esse non potevano investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in considerazione del peculiare ambito di cognizione del giudizio di parifica (Corte costituzionale, sentenza n. 142/68).

Successivamente, la riforma del bilancio ne ha mutato natura e finalità, trasformandolo da «strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria» in «strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria»; in questo nuovo contesto il bilancio persegue, tra le altre, «la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'articolo 81 della Costituzione». I mutamenti del bilancio hanno indotto una rivisitazione del ruolo assegnato al giudizio di parifica; al riguardo, il Giudice delle leggi, con sentenza n. 244/1995, ha affermato che «la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti n bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione del primo comma dell'articolo 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214». Conseguentemente, pur precisando che oggetto del giudizio di parificazione è il riscontro e la verifica, rispetto alla legge di bilancio, delle risultanze del rendiconto generale, la Corte costituzionale ha ritenuto che, non potendo ignorarsi il rilievo che il raffronto fra dati previsionali e consuntivi viene ad avere nel nuovo contesto normativo, «la decisione da assumere non può non verte anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria».

Questo orientamento è stato confermato dalla sentenza n. 213/2008, nella quale, richiamando espressamente la sentenza n. 244/1995 sopra citata, la Corte costituzionale ha confermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali».



Può, pertanto, ritenersi che, allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parifica ha come oggetto la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura. In tal modo, il giudizio di parificazione si pone come strumentale al ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

Ciò premesso, la possibilità di procedere ad una parifica parziale, già conosciuta dalla prassi applicativa (decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, decisione n. 116/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, decisione n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, decisione n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria, decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI delle Sezioni riunite per la Regione siciliana) appare coerente con l'oggetto del giudizio che, come detto, si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono sul risultato complessivo.

Nella fattispecie, le valutazioni finalizzate alla parifica dei capitoli riportati nella tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, nonché dei capitoli 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» sul lato delle entrate e 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse ex anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale» sul lato della spesa, comportano l'applicazione delle L.R. n. 2/2013, n. 3/2013, n. 20/2013 e n. 59/2013 che ne hanno disciplinato o modificato il finanziamento; ciò mette in luce la rilevanza, nel presente giudizio, delle questioni di costituzionalità che si intende sollevare. È evidente, infatti, che, nella vigenza delle menzionate norme regionali e in assenza di scrutinio da parte del Giudice delle leggi, la Sezione, pur dubitando della relativa costituzionalità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali.

Ancora, a sostegno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale da sollevarsi, va evidenziata l'incidenza che le disposizioni finanziarie e di bilancio di cui alle L.R. n. 2/2013, n. 3/2013 e n. 59/2013 sopra menzionate hanno comportato sulla gestione dell'anno, determinando un ampliamento non consentito della capacità di spesa, pari all'importo dell'avanzo presunto illegittimamente utilizzato per finalità di copertura; inoltre le variazioni di bilancio, operate con il richiamato articolo 16 della L.R. n. 20/2013, hanno generato un impatto sostanziale sugli equilibri, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri. Infatti, applicando le precedenti disposizioni, il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 rimarrebbe fissato nell'importo di euro -538.201.471,80, esposto nel progetto di legge di approvazione del rendiconto. Diversamente, se le stesse venissero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese legate alla riprogrammazione di economie vincolate e quelle finanziate con le anticipazioni di liquidità, ottenute ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 35/2013, sarebbero prive di copertura e, conseguentemente, il disavanzo d'amministrazione aumenterebbe del relativo importo (rispettivamente per euro 61.889.400,15 e euro 174.009.000,00).

Al riguardo, appare opportuno sottolineare che il risultato d'amministrazione consente di accertare l'equilibrio finanziario complessivo dell'ente. Pertanto, la sua esatta determinazione costituisce l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che, come sopra detto, riguarda, non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui), ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio. Inoltre, trattandosi di disavanzo d'amministrazione, che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri.

Alla luce di quanto esposto, la Sezione ritiene che le questioni di legittimità costituzionale, di seguito illustrate, siano rilevanti, atteso il diverso esito del giudizio, a seconda che vengano applicate o meno le disposizioni di legge impugnate.

5. La prima questione di costituzionalità attiene alle disposizioni di legge concernenti la riprogrammazione di economie vincolate, la cui copertura è garantita a mezzo di avanzo presunto. Si fa in particolare riferimento a:

1. l'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della L.R. n. 2/2013 (legge Finanziaria Regionale 2013); tali norme, come precedentemente richiamato, dispongono la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3 (per l'importo complessivo iniziale di euro 77.738.970,60, poi ridotto a euro 61.889.400,15), autorizzandone l'iscrizione nel bilancio di previsione. La riprogrammazione ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria. Infine, in base al comma 3, gli impegni assunti sui capitoli di cui all'Allegato 3 sono imputati prioritariamente agli importi riprogrammati;



2. la riprogrammazione in argomento viene poi recepita nel bilancio di previsione 2013, a mezzo dell'articolo 15, comma 3, della L.R. n. 3/2013, inserita tra gli stanziamenti di spesa (articolo 4, L.R. n. 3/2013) e finanziata con avanzo presunto (articolo 11, L.R. n. 3/2013).

In via preliminare, rispetto alle valutazioni sul requisito della non manifesta infondatezza delle eccezioni sollevate, la Sezione ritiene necessario ricordare che la copertura tramite avanzo presunto, operata dall'articolo 11, della L.R. n. 3/2013, nella versione originaria, comprendeva anche i capitoli 323500 (UPB 15.02.003) «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della LR 25 febbraio 2002, n. 3» (euro 6.000.000,00) e 321920 (UPB 15.01.002) «Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della L.R. 25 marzo 2002, n. 3» (euro 3.000.000,00).

Queste parti dell'articolo 11 in esame sono state già oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 250/2013, ne ha dichiarato l'illegittimità, congiuntamente con gli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della L.R. n. 3/2013, non ritenendo conforme all'articolo 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), della Costituzione la copertura finanziaria operata a mezzo dell'utilizzo dell'avanzo presunto 2012. Nell'occasione la Corte costituzionale, pur riconoscendo i limiti fissati dal ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale non aveva impugnato l'utilizzazione dell'ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione presunto prevista dall'articolo 11 della legge in esame, ricordava che «la declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell'avanzo di amministrazione presunto residuale».

Tuttavia, come ricordato dalla Procura regionale, «la Regione, nonostante l'autorevole avvertimento e sollecitazione del Giudice costituzionale a intervenire a garanzia dell'equilibrio di bilancio, è rimasta inerte».

Alla luce di ciò, la Sezione ritiene che i medesimi profili di illegittimità costituzionale, per assenza di adeguata copertura finanziaria, non appaiano manifestamente infondati anche riguardo alla riprogrammazione di economie contemplate nell'articolo 11 della legge n. 3/2013, a fronte del saldo finanziario presunto del 2012.

Più precisamente, la Sezione dubita che le riprogrammazioni effettuate con le norme elencate ai precedenti punti 5.1 e 5.2 siano in linea con il principio di unità di bilancio, desumibile dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), ed esplicitato dall'articolo 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Al riguardo, la Corte costituzionale ricorda che «il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo» (sentenza n. 241/2013).

Ad avviso della Sezione, inoltre, le norme in esame sembrano porsi in contrasto con il principio di tutela degli equilibri di bilancio, anch'esso contenuto nell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), in quanto la riprogrammazione delle economie vincolate ivi disposta non rispetta le stringenti condizioni fissate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2012. Sul punto, si osserva che il predetto principio impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite, ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reinscrizione nell'esercizio successivo.

Inoltre, la riprogrammazione viene finanziata mediante applicazione di «Avanzo presunto», posta che, per giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente, sicché «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da



fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70/2012). La stima del risultato di amministrazione di fine esercizio è d'ausilio nell'impianto e nella gestione del bilancio di previsione, in quanto, in una prospettiva prudenziale, consente di anticipare il recupero di un'eventuale situazione di disavanzo latente, prima del relativo definitivo accertamento mediante rendiconto, ad esercizio finanziario oramai avviato.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, «in buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudenziale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico» (sentenza n. 70/2012).

Alla luce di ciò, nel caso della Regione Abruzzo, appaiono ancora più evidenti i profili di illegittimità dell'utilizzo, con finalità di copertura, del saldo di amministrazione positivo presunto; infatti, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2013, la Regione era consapevole dei disavanzi accumulati negli esercizi precedenti al 2012 (€ -413,6 mln. nel 2009, -433,1 mln. nel 2010 e -484,5 mln. nel 2011), mai oggetto di manovre di recupero mediante iscrizione nei bilanci di previsione dei relativi esercizi successivi. La situazione di disavanzo sostanziale, in luogo del saldo positivo iscritto nel bilancio preventivo 2013, si è successivamente manifestata anche per l'esercizio 2012 (€ -454,96 mln.), a seguito dell'approvazione del relativo rendiconto con la L.R. n. 45/2014. Ne consegue che, in sede di programmazione finanziaria 2013, non poteva ritenersi fondata alcuna stima di un presumibile esito positivo della gestione 2012.

In realtà l'intero impianto dell'articolo 11 della legge n. 3/2013 sembra configurare la violazione dei principi della copertura e dell'unità e concorre a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché si determina il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili, in presenza di un avanzo presunto rimasto tale fino a fine esercizio. Al riguardo, la Corte costituzionale ha più volte affermato che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'articolo 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: «la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa» (sentenza n. 70/2012); «la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso» (sentenza n. 250/2013)».

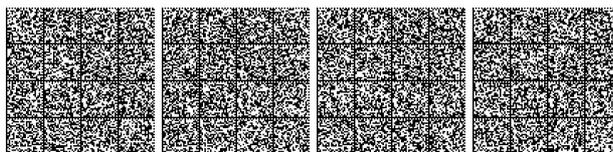
Infine, allo scopo di completare la valutazione in merito alla non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità relativi alle coperture mediante avanzo presunto, occorre scrutinare se la riprogrammazione contemplata nell'articolo 11 della L.R. n. 3/2013 possa rientrare nell'eccezione al principio generale rappresentata dai fondi a destinazione vincolata.

Infatti, i vincoli di destinazione delle risorse confluenti, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

Ad avviso della Corte costituzionale, «questa eccezione non è riconducibile alla *ratio* intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70/2012).

Tuttavia, attesi i rischi per gli equilibri di bilancio derivanti da questa eccezione, la stessa Corte costituzionale ne ha bilanciato gli effetti imponendo rigorosi obblighi motivazionali; infatti, non è sufficiente richiamare genericamente l'utilizzo di un avanzo vincolato: l'Amministrazione che lo invoca deve, invece, rendere ragione del vincolo normativo esistente e della sua effettiva osservanza, indicandone chiaramente le fonti normative e producendo nella legge approvativa del bilancio e nei suoi allegati tutte le informazioni atte a consentire un'efficace verifica della ricorrenza, nel caso specifico, del vincolo di destinazione e del suo effettivo rispetto, come emergente da un adeguato livello di dettaglio circa l'impiego dei fondi.

Si legge, al riguardo, nella stessa sentenza n. 70/2012, «ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione».



L'eccezione, rappresentata dal trasferimento di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, è, quindi, subordinata alla condizione che permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento e non può operare con riguardo a nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Ciò premesso, le riprogrammazioni disposte con i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 7 della L.R. n. 2/2013 non sembrano soddisfare i requisiti precedentemente descritti, in quanto le risorse derivanti dalle economie vincolate vengono destinate a coprire spese diverse rispetto a quelle che giustificavano l'originario stanziamento; ciò emerge chiaramente dalla disamina delle voci elencate nella tabella di cui all'Allegato 3, che evidenzia discrasie tra le disposizioni normative che supportano i vincoli originari e quelle che determinano le finalità riprogrammate. D'altronde è proprio la riprogrammazione di risorse rispetto alla destinazione originaria l'elemento che differenzia le reiscrizioni di cui all'articolo 7 della L.R. n. 2/2013 da quelle previste dall'articolo 15, commi 1 e 2, della L.R. n. 3/2013; anche queste ultime, infatti, vengono finanziate con avanzo presunto, ma rimangono destinate secondo gli originari vincoli finalistici. Inoltre, lo stesso comma 2, dell'articolo 7, della L.R. n. 2/2013, nel disporre ritorno alla destinazione di spesa originaria degli importi non impegnati a fine 2013, conferma la circostanza che la riprogrammazione di cui al comma 1 potrebbe comportare la deviazione delle risorse dalla loro originaria finalità.

In questo modo, si realizza un'elusione del divieto di utilizzazione dell'avanzo presunto, in quanto la Regione ottiene un ampliamento delle proprie capacità di spesa, a valere su risorse vincolate ad altre finalità.

Invero, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 192/2012), «il concetto di economia di spesa collide intrinsecamente con quello di programmazione e [...] quello di vincolo è relativo e circoscritto - come già rilevato - alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa - quale componente positiva - nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato».

In sostanza, l'utilizzo di risorse vincolate non impiegate, per finanziare in bilancio altre spese, mina - in assenza di un rendiconto approvato dal quale emerga un idoneo avanzo di amministrazione - gli equilibri dell'Ente Regione, il quale, al manifestarsi delle esigenze di spesa alla base dell'originario stanziamento, non potrà più disporre delle economie vincolate, in quanto riprogrammate per altre finalità.

6. La seconda questione di costituzionalità, che questa Sezione ritiene di dover sollevare, investe le disposizioni di cui all'articolo 16 della L.R. 16 luglio 2013, n. 20, in tema di anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge n. 35/2013; come già ricordato, con tale norma la Regione Abruzzo assicurava la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità ottenuta (quota capitale e quota interessi) con le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'articolo 1 della L.R. 9 novembre 2011, n. 39, per un importo annuale di euro 13.000.000,00.

Le variazioni di bilancio necessarie per dare evidenza all'anticipazione di liquidità sono avvenute con deliberazione di Giunta regionale (n. 539 del 22 luglio 2013), ai sensi dell'articolo 25, comma 2, della L.R. n. 3/2002 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), il quale dispone che «Mediante provvedimenti amministrativi della Giunta regionale sono istituite nuove unità previsionali di base per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese quando queste siano tassativamente regolate dalla legge o da specifiche convenzioni». In attuazione di ciò, la Giunta ha istituito, nella parte entrata e nella parte spesa del bilancio di previsione 2013, i seguenti capitoli con i relativi stanziamenti:

capitolo di entrata 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00;

capitolo di spesa 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00.

La posta in entrata rientra nel Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie), mentre quella in uscita nel Titolo I (spese correnti).

La Sezione dubita della legittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 81, comma 4, della Costituzione (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), dell'articolo 16 della L.R. n. 20/2013, in quanto lo stesso non prevede misure quali lo stanziamento di un apposito fondo di accantonamento, teso a sterilizzare i margini di competenza generati dall'iscrizione, tra le poste in entrata, dell'anticipazione di liquidità.



Il tema della corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex decreto-legge n. 35/2013 è stato recentemente oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale, con riguardo a disposizioni legislative della Regione Piemonte, sostanzialmente assimilabili a quelle della Regione Abruzzo qui in esame. Più precisamente, con la sentenza n. 181/2013 la Corte costituzionale ha stabilito importanti punti fermi in merito alla natura dell'anticipazione di liquidità e alle modalità contabili da adottare per garantirne la compatibilità con i parametri costituzionali rappresentati dagli articoli 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), e 119, sesto comma, della Costituzione.

In merito all'aspetto della natura giuridica, la Corte costituzionale assimila l'anticipazione ex decreto-legge n. 35/2013 all'istituto dell'anticipazione di cassa, pur riconoscendone forti elementi di ambiguità (tra tutti la durata trentennale, la destinazione a copertura degli «ammortamenti non sterilizzati» e delle «mancate erogazioni per competenza»). Più precisamente «il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa: d'altronde, quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione. Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione. E d'altronde - come emerge dalla formulazione della norma statale (l'onere stimato in 6,25 miliardi di euro, 2,5 miliardi di euro per il 2013 e 3,7 miliardi di euro per il 2014, per le anticipazioni di liquidità da restituire in un periodo non superiore a trent'anni è stato collegato al rendimento dei BTP a 5 anni) - il collegamento del finanziamento dell'ente territoriale ai titoli del debito pubblico è ulteriore elemento a favore della tesi che tali operazioni non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del n. 35 del 2013».

Dalla predetta ricostruzione giuridica dell'anticipazione di liquidità consegue che, nella rappresentazione contabile, la stessa non deve configurarsi come una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì come un istituto di natura finanziario - contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati. Proprio per evitare tale deviazione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014) - nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede di controllo sugli enti territoriali - e lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze - nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione - hanno previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa, da strumento di flessibilizzazione della cassa, non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli articoli 81, quarto comma (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) e 119, sesto comma, della Costituzione.

L'articolo 16 della L.R. n. 20/2013 non prevede alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata, ma si limita ad individuare le risorse per la copertura delle spese legate alle rate annuali di restituzione dell'anticipazione stessa (euro 13.000.000,00 inclusivi della quota capitale e della quota interessi), destinando, a tal fine, a decorrere dall'anno 2014, per un periodo pari a trenta anni e comunque fino alla totale estinzione di quanto dovuto, le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica, di cui all'articolo 1, della legge regionale 9 novembre 2011, n. 39. Né, tantomeno, nel disegno di legge concernente il Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013 (DGR n. 688/C del 27 agosto 2015), sottoposto a parifica, è stata colmata tale lacuna, apponendo al risultato di amministrazione un vincolo pari all'importo dell'anticipazione di liquidità, con conseguente incremento del disavanzo, da euro - 538.201.471,80 ad euro 712.210.472,80.

La mera previsione dei soli stanziamenti di spesa, funzionali alla restituzione futura delle somme ottenute, non è sufficiente a garantirne che la configurazione contabile dell'anticipazione di liquidità si mantenga in linea con il quadro costituzionale; infatti, come rilevato nella sentenza n. 181/2015, l'assenza di strumenti di sterilizzazione dei margini di competenza generati dall'anticipazione assimilerebbe quest'ultima ad una forma di finanziamento e ciò contrasterebbe «in modo palese con il combinato disposto dell'articolo 119, sesto comma, Cost. - secondo cui le regioni “[p]ossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento” - e dell'articolo 3 rubricato “Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici», comma 17, della



legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), secondo cui «[...] costituiscono indebitamente, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui [...]. Non costituiscono indebitamente, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio». Dalle norme evocate si ricava inequivocabilmente che se l'anticipazione di liquidità fosse da considerare un mutuo ai sensi del citato articolo 3, comma 17, la norma statale che la prevede sarebbe in contrasto con il richiamato parametro costituzionale e, conseguentemente, sarebbe essa stessa illegittima. A parte l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione, nel caso in esame proprio la combinazione di dette norme e la genesi del decreto-legge n. 35 del 2013 non consentono alternative alla classificazione quale anticipazione di liquidità delle somme attribuite dallo Stato e da quest'ultimo acquisite attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico. Peraltro, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014)».

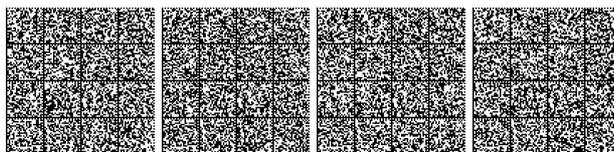
Al riguardo, occorre ulteriormente precisare che il percorso argomentativo e le soluzioni tecniche individuate dalla Corte costituzionale sono state, da ultimo, recepite dallo stesso legislatore, il quale, nella legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, comma 692, della legge n. 208/2015) contempla, come modalità alternativa di registrazione dell'anticipazione di liquidità, l'iscrizione, «nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, [di] un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Sul punto, la Sezione non ritiene idonee, a fugare i dubbi di costituzionalità dell'articolo 16 della L.R. n. 20/2013, le osservazioni formulate dalla Regione Abruzzo, nel contraddittorio precedente al giudizio di parifica. In tale sede, l'Ente ha richiamato le disposizioni prima contenute nel decreto-legge n. 179/2015 e poi confluite nella legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, commi 698 e 699), le quali prevedono una disciplina speciale, tesa, da un lato, a far emergere i disavanzi conseguenti alla mancata sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità, ex decreto-legge n. 35/2013, da parte delle Regioni che hanno già provveduto ad approvare con legge i rendiconti relativi agli esercizi 2013 e 2014, dall'altro, ad individuare un percorso progressivo di recupero di tale disavanzo.

Più nel dettaglio, ai sensi del comma 698, «Le regioni che ..., a seguito dell'incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale: a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e non hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015, definito nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, o hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011».

Il successivo comma 699 prevede, poi, un percorso agevolato di ripiano del maggiore disavanzo derivante dall'accantonamento di cui al comma 698, disponendo che lo stesso avvenga annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione Abruzzo tali norme consentirebbero di rinviare al rendiconto 2014 l'accantonamento dell'anticipazione di liquidità ricevuta; ad avviso della Sezione, invece, le disposizioni della legge di stabilità richiamate costituiscono una disciplina eccezionale, finalizzata a dare evidenza contabile a eventuali disa-



vanzi occulti, in presenza di rendiconti già approvati, prevedendo, contestualmente, un *iter* agevolato di ripiano degli eventuali saldi negativi emersi. Tali disposizioni, per contro, non esonerano la Regione Abruzzo dal dare immediata attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza n. 181/2015; l'Ente, avendo ritardato ad approvare i propri rendiconti, è chiamato a dare corretta rappresentazione contabile all'operazione di anticipazione di liquidità ottenuta già dall'esercizio 2013, ancora aperto, accantonando le necessarie risorse nel risultato di amministrazione e facendo conseguentemente emergere un maggiore disavanzo.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo,

Visti gli articoli 81, 119 e 134 della Costituzione, l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Promuove questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 81, quarto comma, nel testo vigente antecedentemente alla modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, delle seguenti disposizioni di legge:

1. Articolo 7, commi 1, 2 e 3, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 (legge finanziaria regionale 2013), che dispongono la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3,

2. Articolo 15, comma 3, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 3, che recepisce la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella tabella di cui all'articolo 11 della L.R. n. 3/2013, prevedendone l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa;

3. Articolo 11 della L.R. n. 3/2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «Avanzo di amministrazione presunto» o «Saldo finanziario presunto positivo», a copertura delle somme di cui al punto 1, riscritte a competenza dello stato di previsione della spesa;

4. Articoli 1 e 4 della medesima L.R. n. 3/2013, di approvazione, rispettivamente, dei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013, nella parte relativa all'iscrizione dell'avanzo presunto e delle poste di spesa di cui al punto 1;

5. Articolo 16 della L.R. 16 luglio 2013, n. 20, nella parte in cui non prevede alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata, mediante inserimento di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata.

Il giudizio per le voci incise dalle norme di cui ai punti precedenti resta sospeso.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'articolo 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Abruzzo e al Procuratore Regionale, quali parti in causa, e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deciso in L'Aquila, nella Camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2016.

Il Presidente: GIORDANO

Gli estensori: VALENTE - QUAGLINI



N. 98

*Ordinanza del 10 dicembre 2015 del Tribunale di Ferrara
nel procedimento penale a carico di M. A.*

Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 460.

TRIBUNALE DI FERRARA

SEZIONE PENALE

Il Giudice dott. Stefano Amore;

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 460 del codice di procedura penale, proposta dalla difesa all'odierna udienza, nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di presentare istanza di messa alla prova entro i termini per l'opposizione, preliminarmente osserva:

nei confronti di M. A., nato a ... il giorno ..., veniva emesso in data 18 gennaio 2015 decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 186, 2° comma, lettera *b*), 2° comma-*bis* e 2° comma-*sexies*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada) per avere guidato nella pubblica via, in ore notturne, l'autovettura ... targata ... in stato di ebbrezza dovuto all'assunzione di sostanze alcoliche, essendogli stato accertato, mediante apparecchiatura alcoltest, un tasso pari a 1,08 g/l durante la prima prova effettuata alle ore 4.21 e un tasso pari a 1,10 g/l durante la seconda prova effettuata alle ore 4.30, fuoriuscendo inoltre dalla propria carreggiata e andando a collidere contro un lampione dell'illuminazione stradale (fatto commesso in Ferrara il 1° gennaio 2014).

Con atto depositato in data 3 febbraio 2015 l'imputato presentava opposizione al detto decreto penale di condanna e, quindi, all'odierna udienza del 10 dicembre 2015 l'imputato avanzava, personalmente, istanza di messa alla prova, evidenziando i suoi difensori che il mancato avviso nel decreto penale della possibilità di avanzare istanza di messa alla prova unitamente all'opposizione aveva determinato un fraintendimento da parte dello stesso circa la possibilità di accedere al detto beneficio.

Rilevanza della questione.

Sulla base della disciplina vigente l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile in quanto sicuramente tardiva. Trattandosi infatti di giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna, l'istanza di messa alla prova avrebbe dovuto essere proposta a pena di inammissibilità unitamente all'atto di opposizione come previsto dall'art. 464-*bis* del codice di procedura penale.

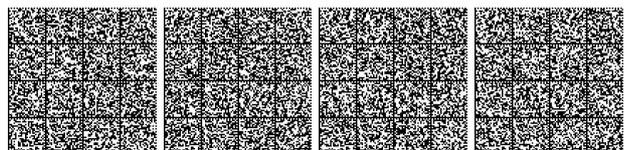
Tuttavia, qualora l'eccezione dovesse essere accolta, l'imputato potrebbe essere rimesso in termini per richiedere l'ammissione alla messa alla prova, dovendosi ravvisare un oggettivo collegamento tra l'omissione dell'avviso ed il mancato esercizio delle facoltà cui l'avviso era preposto. La questione si presenta, quindi, certamente rilevante ai fini dell'esito dell'odierno procedimento.

Non manifesta infondatezza.

Va, innanzitutto, evidenziato che anche il decreto penale di condanna carente degli avvisi previsti dall'art. 460, comma I, lettera E deve ritenersi affetto da nullità, analogamente a quanto esplicitamente previsto dall'art. 552 del codice di procedura penale per il decreto di citazione a giudizio.

Dalla sanzione di nullità emerge, senza alcun dubbio, la grande rilevanza svolta dagli avvisi ai fini della salvaguardia del diritto di difesa dell'imputato e del giusto processo.

D'altronde, se è indubbio che le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere variamente articolate dal legislatore e, quindi, conseguentemente, anche gli strumenti di informazione e conoscenza previsti nei confronti dell'imputato possono mutare in funzione del percorso processuale seguito, sarebbe ben singolare che un istituto che, come quello della sospensione del processo con messa alla prova, costituisce un'alternativa procedimentale al giudizio dibattimentale ordinario e risulta, per l'imputato, di addirittura maggiore pregnanza rispetto al procedimento di applicazione della pena o al giudizio abbreviato fosse munito, rispetto a questi e all'oblazione, di minori garanzie informative.



Tanto premesso, secondo la pacifica giurisprudenza della Corte, in linea di principio, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”. In altri termini, il giudice *a quo*, in assenza di un diritto c.d. vivente, deve, secondo il giudice delle leggi, porsi preliminarmente il problema della possibilità di una lettura conforme alla Costituzione alternativa a quella accolta nell’ordinanza di rimessione e, solo successivamente, nella constatata impossibilità di pervenire a siffatta diversa lettura, può sollevare la questione di costituzionalità (sentenza n. 307 del 1996).

Nel caso in esame, una tale interpretazione, conforme ai principi costituzionali, appare impossibile, in quanto la mancanza dello specifico avviso all’imputato, nel decreto penale di condanna, della facoltà, a pena di decadenza, di avanzare l’istanza di messa alla prova unitamente all’opposizione non appare, comunque, rimediabile dal giudice in via interpretativa.

L’omessa previsione da parte del legislatore di uno specifico avviso, contenuto nel decreto penale di condanna, che rappresenti all’imputato la facoltà di presentare, a pena di decadenza, l’istanza di messa alla prova unitamente all’opposizione al decreto contrasta quindi, a parere di questo Giudice con gli artt. 24 e 3 della Costituzione, e in particolare, con il canone di ragionevolezza, in quanto determina una irragionevole disparità di trattamento tra la disciplina e le garanzie di avviso, previste per i riti alternativi e l’oblazione e quelle invece sancite, nel caso, per la sospensione del processo con messa alla prova.

Nel caso di specie, inoltre, il contrasto con il principio di ragionevolezza e la violazione del principio di uguaglianza appare ulteriormente accentuato dal fatto che il legislatore non ha introdotto uno specifico avviso proprio nel caso di opposizione a decreto penale di condanna, in cui la scelta deve essere compiuta al di fuori di un’udienza.

La questione appare pertanto non manifestamente infondata tanto in relazione all’art. 24 della Costituzione che in relazione all’art. 3 della Costituzione, data la disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 460 del codice di procedura penale in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l’avviso all’imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all’atto di opposizione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notifica della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ferrara, 10 dicembre 2015

Il Giudice: STEFANO AMORE

16C00140

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-020) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

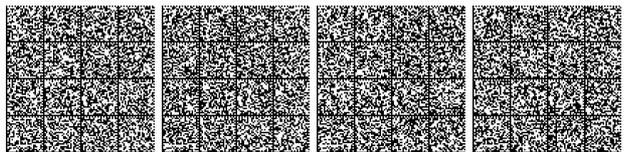
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

