

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 giugno 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. **140.** Sentenza 20 aprile - 16 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Sospensione del procedimento in caso di irreperibilità dell'imputato - Mancata estensione della disciplina del giudizio di cognizione all'incidente di esecuzione.**  
 – Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 9. .... Pag. 1
- N. **141.** Sentenza 3 maggio - 16 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni ordinarie - Modalità di riparto e fissazione degli importi per gli anni 2015-2018 - Individuazione degli ambiti di spesa e dei relativi importi su proposta delle Regioni in sede di autocoordinamento - Procedure concertative - Intervento sostitutivo dello Stato.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557. . Pag. 5
- N. **142.** Sentenza 4 maggio - 16 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Impianti industriali strategici e relative infrastrutture - Autorizzazioni rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico d'intesa con la Regione interessata - Estensione di detto regime a talune opere strumentali - Modalità di superamento di eventuale dissenso.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 552, lettere a) e b). .... Pag. 25
- N. **143.** Sentenza 4 maggio - 16 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Imposizione alle Province delle Regioni a statuto ordinario di specifici divieti di spesa a decorrere dal 1° gennaio 2015.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 420. .... Pag. 31
- N. **144.** Sentenza 17 maggio - 16 giugno 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni.**  
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 611 e 612. .... Pag. 35



## N. 145. Sentenza 17 maggio - 16 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Imposta sul valore aggiunto - Meccanismo di versamento per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi eseguite nei confronti, tra gli altri, delle Regioni.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 629, lettera *b*), 632 e 633.. Pag. 39

## N. 146. Sentenza 18 maggio - 16 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Notificazione del ricorso per la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore collettivo e del decreto fissazione dell'udienza - Procedimento in caso di mancato reperimento del destinatario.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. .... Pag. 47

## N. 147. Sentenza 31 maggio - 16 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Anticipazioni del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea - Modalità di reintegro delle somme anticipate.**

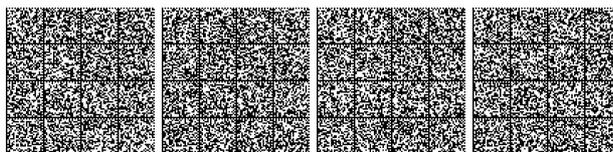
- Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 marzo 2015, n. 20 - art. 4-*bis*. .... Pag. 50

N. 148. Sentenza 1<sup>o</sup> - 16 giugno 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1, come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49..... Pag. 56



## N. 149. Ordinanza 18 maggio - 16 giugno 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Legge - Procedimento legislativo - Disegno di legge n. 2081 a firma della Senatrice Cirinnà - Ricorso di un gruppo di senatori nei confronti del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato e del Vice-Presidente della Commissione giustizia del Senato.**

- Decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 12 ottobre 2015 e decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2015..... Pag. 60

## N. 150. Ordinanza 1° - 16 giugno 2016

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 63 del 23 febbraio-24 marzo 2016.....**

Pag. 63

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 118. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Bologna del 23 ottobre 2015.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Emilia-Romagna - Tassa automobilistica regionale - Obbligo di pagamento per i veicoli sottoposti a fermo amministrativo disposto dall'agente della riscossione.**

- Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 9..... Pag. 65

## N. 119. Ordinanza del Tribunale di Torino del 24 febbraio 2016.

**Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale che forma oggetto di nuova contestazione - Mancata previsione.**

- Codice di procedura penale, art. 516..... Pag. 69

## N. 120. Ordinanza del Tribunale di Milano del 26 aprile 2016.

**Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Fatto commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati - Ipotesi di fatto commesso, senza violenza o minaccia, al di fuori di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico - Mancata depenalizzazione.**

- Codice penale, art. 639, comma secondo..... Pag. 73

## N. 121. Ordinanza del Tribunale di Aosta del 2 maggio 2016.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Comandante regionale dei vigili del fuoco - Prevista revocabilità dell'incarico, in qualsiasi momento, su richiesta del Presidente della Regione e correlazione della durata in carica a quella del Presidente stesso.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), art. 11, comma 2-bis..... Pag. 79





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 140

*Sentenza 20 aprile - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento in caso di irreperibilità dell'imputato - Mancata estensione della disciplina del giudizio di cognizione all'incidente di esecuzione.**

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 9.

## 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

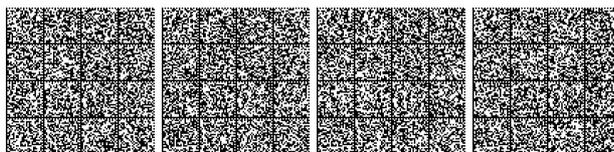
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), promosso dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale nei confronti di A.M.L., con ordinanza del 29 gennaio 2015, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 29 gennaio 2015 (r.o. n. 118 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fonamen-



tali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui «non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche alla costituzione delle parti in sede di incidente d'esecuzione ex art. 666 c.p.p.; ciò, quanto meno, laddove nei confronti del soggetto interessato a esercitare i propri diritti di difesa venga sollecitata al giudice una statuizione per lui pregiudizievole».

Il giudice rimettente premette di essere investito del giudizio di esecuzione promosso dal pubblico ministero, che ha chiesto, ai sensi dell'art. 168, primo comma, numero 2), del codice penale, la revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena, concesso con la sentenza del 22 novembre 2011 a una persona «già condannata in contumacia». Il giudice rileva che il condannato è stato dichiarato irreperibile con decreto emesso ai sensi dell'art. 159 del codice di procedura penale, in seguito alla infruttuosità delle ricerche disposte per la notificazione dell'avviso di fissazione dell'udienza di esecuzione.

Osserva il giudice che con il capo terzo della legge n. 67 del 2014 è stata introdotta una disciplina che prevede la sospensione del procedimento in assenza dell'imputato per superare le censure mosse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti della precedente normativa. Le nuove disposizioni, riguardanti essenzialmente l'imputato irreperibile, consentirebbero però la sospensione del procedimento unicamente nella fase di costituzione delle parti davanti al giudice dell'udienza preliminare o davanti al giudice del dibattimento.

La legge in questione non conterrebbe un'analogia disciplina per i procedimenti in assenza che si svolgono in sede esecutiva, e, in particolare, per quelli «promossi dal pubblico ministero a carico del condannato e volti a ottenere provvedimenti incidenti sul suo status libertatis (ad esempio, la revoca della sospensione condizionale, o dell'indulto, ecc.)».

La rilevata mancanza di una disciplina sulla sospensione del procedimento di esecuzione nei confronti delle persone irreperibili che non ne hanno avuto conoscenza ha indotto il giudice *a quo* a sollevare la questione di legittimità costituzionale nei termini sopraindicati.

Nel caso di specie la persona condannata avrebbe interesse ad evitare la revoca della sospensione condizionale della pena precedentemente concessa, interesse che però non potrebbe essere soddisfatto per la sua irreperibilità e la conseguente probabile mancanza incolpevole di conoscenza del procedimento esecutivo pendente nei suoi confronti.

L'art. 9 della legge n. 67 del 2014, nella parte in cui non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche alla costituzione delle parti nel procedimento di esecuzione, quanto meno «laddove nei confronti del soggetto interessato a esercitare i propri diritti di difesa venga sollecitata al giudice una statuizione per lui pregiudizievole», lederebbe «il principio di parità di trattamento normativo di situazioni simili (con riferimento in particolare alla posizione dell'imputato nel procedimento di cognizione), in assenza di ragionevoli motivi che giustifichino la differenza di statuizioni».

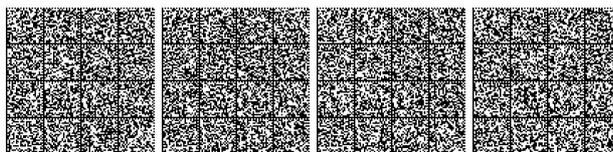
Sarebbero violati, inoltre, il diritto di difesa, il principio del giusto processo, nonché i «principi di fair trial di cui al parametro interposto costituito dall'art. 6 CEDU (in quanto richiamato dall'art. 117 c. 1 Cost.), poiché l'ipotesi in esame pone la persona nei cui confronti si procede in *executivis* nelle condizioni di non poter pienamente esercitare i propri diritti difensivi, che nella specie si riferirebbero alla necessità di evitare conseguenze, per l[*e*] pregiudizievoli sul piano della libertà personale, sollecitate dall'ufficio del Pubblico Ministero».

La questione sarebbe rilevante, posto che, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 67 del 2014, nella parte in cui non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche nel procedimento di esecuzione, la persona nei cui confronti il procedimento è stato attivato beneficerebbe della sua sospensione fino al momento in cui la stessa non venga rintracciata e comunque messa nelle condizioni di esercitare i suoi diritti di difesa in modo pieno e concreto.

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

L'Avvocatura generale sottolinea che la legge n. 67 del 2014 ha introdotto con il nuovo art. 625-*ter* cod. proc. pen. l'istituto della «rescissione del giudicato», che comporta l'annullabilità, a determinate condizioni, del giudicato formatosi su una decisione emessa in *absentia*, qualora il condannato dimostri l'incolpevole mancata conoscenza del procedimento.

Aggiunge la difesa dello Stato che nel caso in esame dovrebbe farsi applicazione della previgente disciplina, trattandosi di giudizio definito prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014. Secondo questa disciplina, nella fase di cognizione, su richiesta dell'imputato, dovrebbe concedersi la restituzione nel termine per l'impugnazione della sentenza di condanna da parte della persona giudicata in contumacia, salvo che venga dimostrato che la stessa ha avuto conoscenza del processo.



Il diritto alla restituzione nel termine per l'impugnazione consentirebbe una tutela ex post, che farebbe salvo «il diritto di difesa e contraddittorio dell'imputato» giudicato in contumacia. Nella circostanza l'interessato potrebbe evitare la «misura restrittiva» con l'impugnazione della sentenza di condanna.

Sussisterebbe una differenza ontologica tra la fase di cognizione, volta all'accertamento della responsabilità dell'imputato, caratterizzata dalla presunzione di non colpevolezza, e la fase di esecuzione, preordinata a dare attuazione alla sentenza di condanna esercitando la pretesa punitiva dello Stato. In questa seconda fase, nel caso di sospensione del procedimento esecutivo, «l'imputato irreperibile» potrebbe rimanere sine die impunito, sì da comprimere irragionevolmente le esigenze di difesa sociale.

Inoltre, la legge n. 67 del 2014, più che un intervento volto a conformare il processo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, costituirebbe una scelta del legislatore per impedire che il ricorso al rimedio straordinario della restituzione nel termine per impugnare da parte delle persone giudicate in contumacia possa determinare «una diseconomia e disfunzionale reiterazione delle attività processuali», con un maggior carico di lavoro per gli uffici giudiziari già fortemente gravati.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui «non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche alla costituzione delle parti in sede di incidente d'esecuzione ex art. 666 c.p.p.; ciò, quanto meno, laddove nei confronti del soggetto interessato a esercitare i propri diritti di difesa venga sollecitata al giudice una statuizione per lui pregiudizievole».

Il giudice rimettente è chiamato a decidere sulla richiesta del pubblico ministero di revocare, ai sensi dell'art. 168, primo comma, numero 2), del codice penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena concesso a un condannato in contumacia.

Ai fini della notificazione dell'avviso di fissazione dell'udienza del procedimento esecutivo l'interessato è stato dichiarato irreperibile.

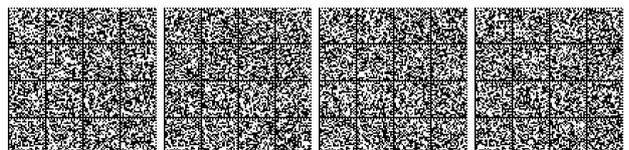
Secondo il giudice rimettente, l'art. 9 della legge n. 67 del 2014, nella parte in cui non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche alla costituzione delle parti nel procedimento di esecuzione, quanto meno «laddove nei confronti del soggetto interessato a esercitare i propri diritti di difesa venga sollecitata al giudice una statuizione per lui pregiudizievole», lederebbe «il principio di parità di trattamento normativo di situazioni simili (con riferimento in particolare alla posizione dell'imputato nel procedimento di cognizione), in assenza di ragionevoli motivi che giustifichino la differenza di statuizioni».

Sarebbero inoltre violati il diritto di difesa, il principio del giusto processo, nonché i «principi di fair trial di cui al parametro interposto costituito dall'art. 6 CEDU (in quanto richiamato dall'art. 117 c. 1 Cost.), poiché l'ipotesi in esame pone la persona nei cui confronti si procede in executivis nelle condizioni di non poter pienamente esercitare i propri diritti difensivi, che nella specie si riferirebbero alla necessità di evitare conseguenze, per l[e]i pregiudizievoli sul piano della libertà personale, sollecitate dall'ufficio del Pubblico Ministero».

2.- La questione è inammissibile perché il Tribunale rimettente è incorso in un errore nell'individuazione della norma censurata, diversa da quella da applicare nel caso in esame.

L'articolo 9 della legge n. 67 del 2014, oggetto della questione di legittimità costituzionale, ha novellato gli artt. 420-bis, 420-quater e 420-quinquies del codice di procedura penale introducendo la nuova disciplina del procedimento in assenza dell'imputato, in sostituzione di quella precedente del procedimento in contumacia. Gli articoli novellati riguardano l'udienza preliminare e, per effetto dei rinvii operati dagli artt. 484, comma 2-bis, e 598 cod. proc. pen., si estendono ai giudizi di primo grado e di appello, e si collegano con altre norme del codice di procedura penale modificate dalla legge n. 67 del 2014.

Sono tutte norme del giudizio di cognizione; altra è la disciplina del procedimento di esecuzione, contenuta, per la parte che interessa, nell'art. 666 cod. proc. pen., il quale prevede, tra l'altro, le modalità e i termini di convocazione delle parti, e le forme della loro partecipazione al procedimento.



L'art. 9 della legge n. 67 del 2014 (ovvero, più esattamente, gli artt. 420-*bis*, 420-*quater* e 420-*quinqües* cod. proc. pen., che dall'art. 9 sono stati novellati) non poteva in alcun modo trovare applicazione da parte del giudice rimettente, il quale era chiamato ad applicare l'art. 666 cod. proc. pen. È perciò nei confronti di questa norma che andavano rivolte le censure per denunciare la mancata previsione della sospensione del procedimento nei confronti del condannato irreperibile.

Volendo rendere applicabili gli artt. 420-*bis*, 420-*quater* e 420-*quinqües* cod. proc. pen. nel procedimento di esecuzione, il giudice rimettente avrebbe dovuto sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 666 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'applicazione di quegli articoli, invece di denunciare direttamente la loro illegittimità costituzionale.

Anche se il giudice avesse fatto ciò, però, difficilmente sarebbe stato possibile estendere al procedimento di esecuzione le norme degli artt. 420-*bis*, 420-*quater* e 420-*quinqües* cod. proc. pen., relative al processo in assenza e specificamente congegnate per il giudizio di cognizione.

Come è stato rilevato, infatti, «non può ignorarsi il divario strutturale tra giudizio di cognizione e giudizio di esecuzione, tenuto conto delle peculiarità “di accertamento giudiziale a contenuto limitato” di quest'ultimo, le quali ostano ad una trasposizione tout court di concetti e istituti propri del processo penale di cognizione, contraddistinto dall'accertamento del fatto oggettivo e della sua riferibilità all'imputato» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 21 gennaio 2010, n. 18288).

Il tasso di manipolatività richiesto a questa Corte, al fine di rendere operante in sede esecutiva la disciplina del procedimento in assenza, concreterebbe l'invasione di un campo, quale quello della conformazione degli istituti processuali, riservato alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza. Inoltre, il rimedio auspicato eccederebbe lo scopo perseguito, rischiando anche di creare “frizioni”, perché sarebbe difficile la trasposizione integrale delle norme in questione nel procedimento esecutivo. In altri termini, la soluzione sollecitata dal giudice *a quo* non sarebbe l'unica possibile e risulterebbe eccedente rispetto all'obiettivo perseguito (ordinanza n. 193 del 2009), che è quello di far sospendere il procedimento di esecuzione nei confronti del condannato irreperibile.

Al riguardo occorre ricordare che la disciplina posta dall'art. 9 della legge n. 67 del 2014 si inserisce coerentemente in un contesto più ampio nell'ambito del processo penale, che coinvolge anche altre parti del codice di rito, come quelle relative all'impedimento dell'imputato e del difensore, alla restituzione nel termine, al dibattimento, al giudizio di appello e di cassazione, al ricorso ex art. 625-*ter* cod. proc. pen., o anche del codice penale, come quella relativa ai termini di prescrizione del reato, al fine di stabilire la eventuale durata massima della sospensione del processo (art. 159, ultimo comma, cod. pen.), parti estranee al procedimento di esecuzione.

Prive di pertinenza con questo procedimento sono anche numerose norme specificamente richiamate dagli artt. 420-*bis*, 420-*quater* e 420-*quinqües* cod. proc. pen., quali, ad esempio, quelle relative alle misure cautelari o pre-cautelari, all'«acquisizione di atti e documenti ai sensi dell'articolo 421, comma 3», al «diritto di formulare richiesta di prove ai sensi dell'articolo 493», alla «rinnovazione di prove già assunte» (art. 420-*bis* cod. proc. pen.), alla pronuncia della «sentenza a norma dell'articolo 129» (art. 420-*quater* e art. 420-*quinqües*), o ancora alla «richiesta ai sensi degli articoli 438 e 444» (art. 420-*quinqües*).

Tutto ciò considerato, deve concludersi che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione, è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario della Spezia, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160140

N. 141

*Sentenza 3 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni ordinarie - Modalità di riparto e fissazione degli importi per gli anni 2015-2018 - Individuazione degli ambiti di spesa e dei relativi importi su proposta delle Regioni in sede di autocoordinamento - Procedure concertative - Intervento sostitutivo dello Stato.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* 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 dell'art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia con ricorsi notificati, rispettivamente, il 24-25 febbraio 2015 e il 26 febbraio - 3 marzo 2015, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 4 e il 5 marzo 2015 ed iscritti ai nn. 31 e 33 del registro ricorsi 2015.



Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il 24 febbraio 2015 presso l'Avvocatura generale dello Stato, poi depositato il 4 marzo 2015 (reg. ric. n. 31 del 2015), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 398, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

1.1.- L'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, in particolare, è censurato nelle parti in cui, modificando l'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89: sostituisce le parole «[l]e regioni a statuto ordinario» alle parole «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano»; estende di un anno (al 2018) l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica ivi previsto; sopprime le parole «tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati,»; espunge, dal secondo periodo, la parola «eventualmente».

All'esito di tali modifiche, l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa gli importi (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018), rinviando ad un'intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'individuazione degli ambiti di spesa e degli importi da proporre in sede di autocoordinamento dalle Regioni, e da raggiungere entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 30 settembre 2014 (per effetto della modifica già introdotta dall'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164) con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In mancanza d'intesa, si prevede che i richiamati importi siano assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini), ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, in base al PIL regionale ed alla popolazione residente, con rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Secondo la ricorrente, le modifiche alla disposizione ricordata, apportate dalla legge n. 190 del 2014, violerebbero gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In primo luogo, sarebbe leso il principio di leale collaborazione, in quanto l'originaria previsione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe diventata «il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto)», rispetto alla quale sarebbe però «preclusa completamente la possibilità dell'intesa, perché il termine previsto dal comma 6 dell'art. 46 (peraltro appunto arbitrariamente anticipato) è appunto da tempo decorso (31 settembre 2014)».

In altre parole, l'intervento legislativo impugnato inserirebbe nuove misure finanziarie in un testo normativo recante ancora la previsione di un'intesa, i termini per la cui conclusione sono tuttavia da tempo spirati: in questo modo, il legislatore utilizzerebbe il riferimento ad un'intesa, divenuta irrealizzabile, per imporre nuovi risparmi di spesa, riducendo la leale collaborazione a mera apparenza.

Le disposizioni censurate, in secondo luogo, eluderebbero i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica. Sostiene, in particolare, la ricorrente che nelle sentenze n. 193 del 2012 e n. 79 del 2014 la Corte costituzionale avrebbe affermato l'obbligatorietà di un termine finale di operatività delle misure finanziarie restrittive riguardanti Regioni, Province e Comuni, e che, in relazione alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, tale limite temporale massimo sarebbe stato fissato in un triennio. Risulterebbe perciò del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa di fissare inizialmente un termine triennale ai «tagli», estendendolo poi, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori, peraltro a



intesa ormai «chiusa». In tal modo verrebbe vanificato il limite temporale, che costituirebbe la condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di coordinamento della finanza pubblica. Da ciò, per la ricorrente, la violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia dell'art. 119 Cost., sull'autonomia di spesa della Regione.

Infine, le disposizioni impugnate, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto dagli artt. 8 e 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, perpetuerebbero l'illegittimità costituzionale del meccanismo così congegnato, già censurato con il ricorso iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014, con particolare riferimento al «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la cosiddetta «spesa cattiva» sia la cosiddetta «spesa buona» (identificata dalla ricorrente, quale esempio, nella spesa in conto capitale, che dal 2010 al 2013 in Italia, per l'effetto di manovre di taglio lineare analoghe a quella in oggetto, si sarebbe ridotta di circa 20 miliardi di euro). Tale ulteriore riduzione sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (ad esempio in materia di assistenza sociale, assegnata costituzionalmente alla Regione), nei quali lo Stato dovrebbe invece svolgere una funzione di coordinamento, attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di evitare la messa a repentaglio dell'uniforme livello dei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale (vengono richiamate le sentenze n. 320 del 2004 e n. 273 del 2013 della Corte costituzionale). Non essendo stati previamente determinati i livelli essenziali nelle materie (quale, ad esempio, l'assistenza sociale) interessate dalla misura di restrizione finanziaria, lo Stato non avrebbe effettuato alcuna verifica circa la sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei relativi servizi, anche in considerazione della mancanza di alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente, considerato che tale disciplina si applica alla totalità delle Regioni, senza che abbiano rilievo i livelli di spesa storica (e della relativa appropriatezza) sostenuti dai singoli enti. Ne deriverebbe la penalizzazione di quelle «realità regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un vulnus al sistema dei servizi sociali».

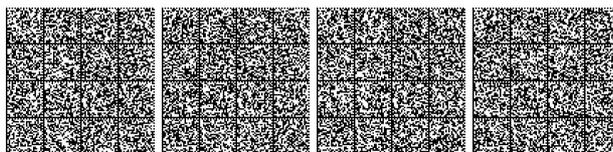
Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate travalicherebbero la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica, concretizzandosi in misure di indiscriminato «contenimento» prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità. Sicché, «la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (la cui determinazione era stata prevista in Costituzione per garantirne una tutela a livello centrale), è quindi paradossalmente divenuta un'occasione per introdurre misure di contenimento finanziario in grado di compromettere quegli stessi livelli».

Per la ricorrente, in definitiva, sotto questo profilo sarebbero violati: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., «con una diretta ricaduta sull'autonomia regionale che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria»; l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica; gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., essendo «indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e conseguentemente anche la funzione legislativa della stessa che si deve svolgere nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato».

1.2.- La Regione Veneto impugna unitariamente anche i commi 398, lettera c), 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

In particolare, il comma 398, lettera c), ha aggiunto, alla fine del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, i seguenti periodi: «Per gli anni 2015-2018 il contributo delle regioni a statuto ordinario, di cui al primo periodo, è incrementato di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento dalle regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. A seguito della predetta intesa sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In assenza di tale intesa entro il predetto termine del 31 gennaio 2015, si applica quanto previsto al secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

I successivi commi 414 e 556 prevedono, rispettivamente, che le Regioni debbono assicurare «il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi dei commi da 398 a 417»; e che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è stabilito in certi importi (112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e 115.444.000.000 euro per l'anno 2016), salve eventuali rideterminazioni proprio in attuazione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dal comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, dell'intesa sancita, in data 10 luglio 2014, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito denominata «Patto per la salute»).



La Regione Veneto articola le proprie censure distinguendo diversi profili.

In primo luogo, quanto al primo periodo della lettera *c*) del comma 398, la ricorrente richiama - ritenendole estensibili anche all'ulteriore contributo introdotto dalla disposizione in esame - tutte le censure incentrate sul «carattere meramente lineare del taglio», già avanzate con riferimento al contributo originario disciplinato dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (ed illustrate al precedente punto 1.1., in relazione all'impugnativa della dilatazione temporale, al 2018, di tale misura finanziaria), evidenziando il contrasto della disposizione con gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In secondo luogo, sul presupposto che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», la ricorrente lamenta che le Regioni, al fine del raggiungimento dell'intesa, e dunque per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, ossia proprio quella che avrebbe maggiormente subito l'impatto delle manovre di finanza pubblica, essendosi ridotta - come risulterebbe dal rapporto del 16 gennaio 2014 della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), approvato in data 14 febbraio dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - del 38,7% dal 2008 al 2013 (contro il 13,4% per la spesa dello Stato, il 14,3% per quella dei Comuni e il 27,8% per quella delle Province). A detta della ricorrente, la riduzione sarebbe giunta ad un livello tale che l'importo di 3.452 milioni di euro, stabilito dall'impugnato comma 398, lettera *c*), non troverebbe «capienza all'interno dell'ammontare della spesa primaria (extra sanitaria) per beni e servizi delle Regioni».

Per dimostrare tale assunto, la ricorrente ricorda che - stando ai dati elaborati dal Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO) - per assolvere al maggiore contributo richiesto dalla disposizione impugnata, le Regioni dovrebbero ridurre del 91% la spesa (extra-sanitaria) per l'acquisto di beni e servizi, ed azzerarla totalmente per provvedere agli ulteriori tagli strutturali previsti, per gli anni 2014 e 2015, dall'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché dall'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Da tutto ciò discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale».

Solo qualora si intendesse - contro il dettato asseritamente letterale del testo di legge - che la riduzione di spesa, prevista dal primo periodo della lettera *c*) del comma 398, debba riguardare, già in occasione della proposta formulata in sede di autocordinamento regionale, anche quella relativa al comparto sanitario, varrebbero i profili di incostituzionalità - per irragionevolezza, violazione dei criteri di determinazione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e mancata considerazione dei costi standard - che affliggerebbero le disposizioni di cui al «secondo periodo della lettera *c*) del comma 398».

Il terzo motivo di censura enucleato dalla ricorrente riguarda proprio tale secondo (*rectius*: terzo) periodo della lettera *c*) del comma 398. Esso è ritenuto lesivo degli artt. 3, 32 e 97 Cost., e tale violazione ridonderebbe in una lesione delle competenze riconosciute alle Regioni, le quali, peraltro, sarebbero anche direttamente incise attraverso la violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

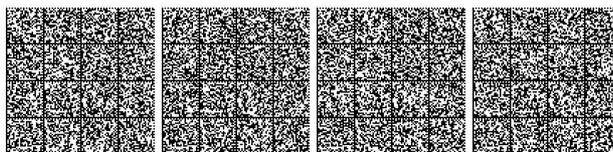
I profili di incostituzionalità sono indicati con riferimento a distinti aspetti, variamente collegati anche alle disposizioni di cui ai successivi commi 414 e 556 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014.

Il primo profilo attiene all'intervento dello Stato, previsto, in mancanza di intesa tra le Regioni, per stabilire importi ed ambiti di spesa cui imputare l'imposta riduzione, in quanto il relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene emanato anche tenendo conto del PIL regionale e della popolazione residente.

Secondo la ricorrente, tali due criteri, non solo - in violazione dell'art. 117, terzo comma Cost. - non avrebbero «una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (*rectius*: contenimento) della spesa regionale», ma soprattutto addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto.

Viene richiamata la sentenza n. 79 del 2014 della Corte costituzionale, la quale ha precisato che una riduzione delle risorse regionali, applicata in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, realizza un effetto perequativo implicito, ma evidente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost.

Lo stesso vizio, secondo la ricorrente, inficerebbe una previsione di riduzione di risorse in cui il riferimento ai consumi intermedi sia sostituito, come nella disposizione impugnata, con quello al PIL regionale (ed alla popolazione residente). Anche in tal caso si addosserebbe un maggiore onere a carico di Regioni con un PIL più elevato, con altera-



zione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. Infatti, il dato relativo al PIL sarebbe cosa ben diversa dalla capacità fiscale cui fa riferimento l'art. 119 Cost., poiché elementi che concorrono a determinare il PIL non rientrerebbero - necessariamente o nello stesso modo - nella dinamica impositiva.

Sotto altro aspetto, la disposizione impugnata prevede che lo Stato possa considerare «anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale». Anche in questo caso, per la ricorrente, si paleserebbe il «carattere meramente lineare del taglio», che in questa fattispecie risulterebbe ancora più grave, se solo si considera che, per il riparto del fondo sanitario nazionale, gli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), prevedono il riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali: un criterio del tutto trascurato dalla disposizione impugnata, nonostante la proposta di emendamento avanzata in tal senso dalle Regioni nel corso dei lavori parlamentari. La disposizione impugnata, dunque, non prevederebbe alcun adeguato criterio di razionalizzazione della distribuzione della riduzione di spesa, destinata, perciò, ad incidere in modo indiscriminato tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco (e quindi la possibilità di razionalizzazione della spesa), quanto su quelle inefficienti, dove invece elevato è il livello di spreco e, dunque, alta la possibilità di razionalizzazione.

Infine, il comma 414 dispone che, comunque, le Regioni assicurino il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza della riduzione di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato. Secondo la ricorrente, quindi, tali disposizioni, nel loro complesso, mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione risale però al 2001 - in forza del d.P.C.m. 29 novembre 2001 (recante, appunto, la «Definizione dei livelli essenziali di assistenza»), poi modificato dal d.P.C.m. 5 marzo 2007 (Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante: «Definizione dei livelli essenziali di assistenza») - senza che, ad oggi, sia stata ancora attuata la previsione dell'art. 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, che di tali livelli essenziali aveva previsto la revisione entro il 31 dicembre 2012.

Di qui, a giudizio della ricorrente, l'evidenza dello «scollamento che si realizza tra un livello di finanziamento che viene pesantemente ridotto e una determinazione dei livelli essenziali che non è stata rivista da parte dello Stato», con conseguente arbitraria violazione, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, anche degli artt. 117, secondo comma, e 32 Cost., essendo in questo modo compromessa la possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute.

A parere della ricorrente, nella dinamica di questo sviluppo normativo della legislazione statale, sarebbe «evidente un fenomeno di abnorme deresponsabilizzazione dello Stato, che, chiamato ad assumersi la responsabilità di una riduzione dei Lea a seguito del venir meno delle risorse disponibili, ha scelto invece la strada di lasciare, da un lato, invariati i Lea, e dall'altro di perpetrare un sistema di tagli lineari, in ciò venendo meno [...] ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dall'art. 117, III comma».

La Regione Veneto ha, in conclusione, lamentato la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e, a dimostrazione di tale asserita lesione, ha evidenziato l'assenza di qualsiasi coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e dell'art. 33 del d. lgs. n. 68 del 2011.

La ricorrente ha presentato, nel contesto del medesimo ricorso, un'istanza di sospensione, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il pregiudizio grave e irreparabile che sarebbe derivato dall'immediata operatività delle disposizioni impuginate.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 3 aprile 2015, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Quanto all'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014, la difesa statale ha sostenuto che tali disposizioni sono riconducibili al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il quale, più che un ambito materiale, costituisce una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento degli impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del patto di stabilità e crescita a livello europeo. Le disposizioni censurate, dunque, si porrebbero in linea con l'obiettivo



del pareggio di bilancio fissato per il rispetto del patto di stabilità interno (ai commi da 460 a 466 e da 468 a 478 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 in esame), in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, anticipando l'introduzione dell'obbligo, per le Regioni a statuto ordinario, di assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio. La norma, in particolare, privilegierebbe «le fasi dialogiche, le quali, per quanto riguarda l'intesa, devono assumere una dimensione collegiale improntata alla leale collaborazione, laddove la determinazione unilaterale dei criteri è concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio». Tutto questo in piena conformità con le statuizioni della giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2014 e n. 3 del 2013), secondo cui il rispetto dei vincoli europei impone al complesso delle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, con inevitabile compressione degli spazi entro i quali possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa.

Nessuna argomentazione viene articolata, invece, per contrastare le censure mosse alle disposizioni di cui alla lettera c) del comma 398 ed ai commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

1.4.- Con memoria depositata in data 12 aprile 2016, la Regione Veneto ha ulteriormente argomentato i motivi di censura, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale.

Ha, in particolare, richiamato le sentenze n. 43 e n. 64 del 2016, che avrebbero confermato la legittimità di interventi statali di contenimento della spesa pubblica regionale, purché limitati nell'arco di un triennio, corrispondente all'orizzonte temporale usuale delle manovre di bilancio contenute nelle leggi di stabilità.

Ha, ancora, sottolineato che l'abolizione dell'avverbio «eventualmente», in relazione alla rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, determinerebbe una sostanziale identità con la normativa scrutinata nella sentenza n. 79 del 2014, e da quest'ultima dichiarata incostituzionale per l'effetto perequativo realizzato al di fuori dei meccanismi disegnati dall'art. 119 Cost. Si produrrebbe, infatti, proprio quella relazione «diretta e certa» tra l'ammontare della spesa e la misura della riduzione dei trasferimenti statali che, in quella occasione, era stata considerata sussistente e stigmatizzata, e che sarebbe stata, invece, esclusa nella sentenza n. 65 del 2016 (la quale ha vagliato il meccanismo disegnato dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, prima della modifica impugnata col presente ricorso) in considerazione del carattere meramente eventuale della riduzione dei trasferimenti statali.

La ricorrente ha, inoltre, richiamato le sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015 della Corte costituzionale, per sottolineare l'irragionevolezza di interventi di riduzione delle risorse a disposizione, in misura tale da impedire lo svolgimento delle funzioni regionali. Proprio la necessità di ricorrere alla riduzione della spesa sanitaria, in sede di intesa raggiunta in data 26 febbraio 2015 (alla quale comunque la Regione Veneto non ha partecipato), consentirebbe di ritenere assolto l'onere di dimostrare l'impossibilità di esercitare le funzioni collegate alle spese extra-sanitarie, che sarebbero state del tutto azzerate se i «tagli» fossero stati concentrati tutti in tali ambiti, come asseritamente imposto dalle disposizioni impuginate.

Infine, la ricorrente ha sostenuto che l'incisione della riduzione di spesa anche in ambito sanitario comproverebbe l'irragionevolezza delle disposizioni impuginate, che continuano a legare l'intervento statale, in caso di mancata intesa, ai criteri del PIL regionale e delle popolazione residente, senza alcun riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard nel settore sanitario, con conseguente intervento in misura potenzialmente maggiore sulle Regioni virtuose, che abbiano già ottimizzato e razionalizzato la spesa in tale ambito.

2.- La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 26 febbraio 2015 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e, in pari data, presso l'Avvocatura generale dello Stato, poi depositato il 5 marzo 2015 (reg. ric. n. 33 del 2015), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014.

2.1.- La ricorrente richiama il contenuto normativo del comma 398 (già illustrato ai precedenti punti 1.1. e 1.2., con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Veneto), aggiungendo che i successivi commi da 555 a 557, rispettivamente, dispongono che, per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2014-2016 e in attuazione del Patto per la salute per gli anni 2014-2016, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 556 a 588 del medesimo articolo; il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato viene fissato in determinati importi (112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e 115.444.000.000 euro per l'anno 2016), salve eventuali rideterminazioni in attuazione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dal citato comma 398, ancora in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del patto per la salute; con espressa modifica del terzo periodo del comma 1 dell'art. 30 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), e fermo restando quanto previsto dall'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009,



n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella loro disponibilità per finalità sanitarie.

Il complesso di disposizioni appena illustrate è censurato per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Il comma 398, in primo luogo, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost. che, nelle materie concorrenti, quale è il «coordinamento della finanza pubblica», assegna alle Regioni la potestà regolamentare. La disposizione impugnata attribuirebbe, infatti, ad una fonte normativa secondaria dello Stato - nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - sia l'individuazione degli importi e dei relativi ambiti di destinazione delle riduzioni di spesa, sia la rideterminazione dei «livelli di finanziamento degli ambiti individuati e [del]le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato». Secondo la ricorrente, non potrebbe revocarsi in dubbio che il d.P.C.m. «cui la disposizione censurata rinvia sia atto sostanzialmente normativo, in quanto preordinato a disciplinare in via generale e astratta sia i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa che le regole di acquisizione delle risorse da parte dello Stato». Del resto, a suo giudizio, l'assenza di criteri stringenti per effettuare la scelta degli importi e degli ambiti di assegnazione - fatta eccezione per i riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse per il Servizio sanitario nazionale, definiti «vaghi» - rivelerebbe la natura squisitamente «politica», e non meramente «tecnica», del decreto in parola, proprio perché lascerebbe allo Stato amplissimi margini di discrezionalità. Di qui la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, «nelle materie concorrenti gli atti statali sub-legislativi in tanto sono legittimi e vincolanti per le Regioni, in quanto abbiano carattere amministrativo e contenuto esclusivamente tecnico, ponendosi come immediatamente attuativi dei principi fondamentali della materia; viceversa, ove l'atto abbia contenuto normativo ed implichi ampi margini discrezionali, la sua previsione è illegittima alla luce dell'evocato parametro, comportando una violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare» (vengono citate le sentenze n. 39 del 2014 e n. 278 del 2010).

Secondo la ricorrente, inoltre, il comma 398, prevedendo - per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa tra le Regioni - l'applicazione dei criteri del PIL regionale, della popolazione residente e delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, come orientativi delle scelte effettuabili dallo Stato in via sostitutiva, violerebbe gli artt. 3 e 119 Cost.

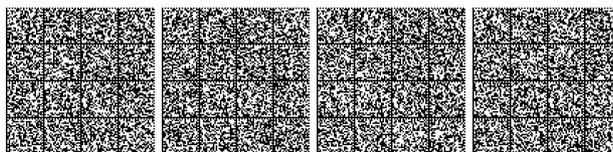
Infatti, il PIL e la popolazione residente non potrebbero in alcun modo essere assunti a parametro per tagli ai fondi che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni: «un'operazione di spending review in questo settore non potrebbe che poggiare sul costo del fabbisogno standard. Adottando, invece, i criteri censurati di cui al comma 398, il legislatore statale ha ritenuto - per dirla con una frase - che "se il territorio produce tanto PIL ed è molto popolato allora produce tanti sprechi"», con un'equazione reputata «assolutamente irragionevole, se non addirittura risibile».

Aggraverebbe l'irragionevole penalizzazione delle Regioni più virtuose, inoltre, anche l'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati», che renderebbe «aggredibili» anche le Regioni più attente al contenimento degli sprechi ed al corretto impiego delle risorse pubbliche, e disincentiverebbe le gestioni virtuose.

Secondo la ricorrente, i vizi di incostituzionalità non potrebbero considerarsi superati neppure se si volesse attribuire al contributo imposto alle Regioni, in contrasto però con la lettera e la *ratio* dell'intervento legislativo, una finalità perequativa: il PIL e la popolazione residente non potrebbero, infatti, ritenersi indici sintomatici oggettivi e inequivoci della capacità fiscale degli abitanti, la quale è il parametro centrale del sistema di perequazione disegnato dall'art. 119 Cost.

Viene, poi, reputato «[a]ncor più irragionevole e distorsivo» il riferimento alla spesa corrente per il Servizio sanitario nazionale, in quanto l'applicazione di tale indice porterebbe inevitabilmente a premiare, attraverso l'assegnazione dei fondi, le Regioni con una più ingente spesa sanitaria, senza distinguere tuttavia, e paradossalmente, «fra Regioni che spendono di più a causa di una più ingente mole di servizi erogati, e Regioni che spendono di più a causa di diseconomie e inefficienze organizzative e funzionali».

La ricorrente riscontra, infine, una contraddizione - lesiva degli artt. 3 e 119 Cost. - tra la disposizione del comma 398 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, in forza dei quali gli eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale conseguiti dalle Regioni rimangono nella disponibilità di queste ultime per scopi sanitari. Da un lato, infatti, il d.P.C.m. di cui al citato comma 398 individua importi e ambiti di destinazione del contributo aggiuntivo delle Regioni «considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale»; dall'altro lato, il successivo comma 557, nel sostituire, come detto, il terzo periodo del comma 1 dell'art. 30 del d. lgs. n. 118 del 2011, dispone che eventuali risparmi nella gestione



del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella loro disponibilità per finalità sanitarie. Sicché, mentre il comma 557 esclude il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del Servizio sanitario nazionale, il comma 398, invece, non solo li ricomprirebbe «fra le risorse allocabili» dal d.P.C.m. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimetterebbe, altresì, allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli.

Tale contraddizione determinerebbe «una irragionevolezza interna che inficia sia il comma 398, sia i commi 555-557, e produce una grave lesione all'autonomia finanziaria regionale, dal momento che si rende del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

Infine, nella «denegata ipotesi» in cui si ritenesse che il comma 398 abbia introdotto un contributo perequativo, la disposizione sarebbe contrastante con l'art. 119, sesto comma, Cost., poiché imporrebbe alle Regioni «di riversare allo Stato fondi, ma al di fuori delle forme e delle modalità prescritte dalla Costituzione» (vengono citate le sentenze n. 79 del 2014, n. 254 del 2013 e n. 176 del 2012 della Corte costituzionale).

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale con memoria depositata il 13 aprile 2015, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

La difesa statale ha replicato le argomentazioni spese per contrastare il ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2015, proposto dalla Regione Veneto, ed illustrate al precedente punto 1.3.

Ha, altresì, rappresentato che in data 26 febbraio 2015, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata raggiunta la prevista intesa in merito all'attuazione della legge n. 190 del 2014, con riferimento all'art. 1, commi 398, 465 e 484, sicché cesserebbero «di avere rilievo le censure sollevate dalla ricorrente in relazione alle disposizioni sopra richiamate».

#### *Considerato in diritto*

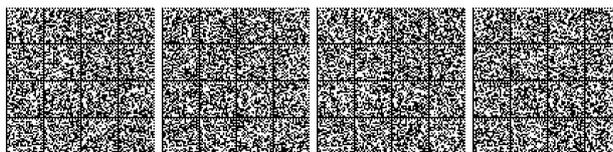
1.- La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

L'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014 apporta modifiche all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Quest'ultima disposizione prevede un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni, e stabilisce le modalità e il periodo di riferimento della riduzione di spesa per beni e servizi disposta dall'art. 8, comma 4, dello stesso d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Intervenendo sul citato art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, la disposizione impugnata elimina il riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; estende di un anno (al 2018) l'originario orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica previsto; sopprime le parole «tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati,»; espunge, dal secondo periodo del comma in esame, la parola «eventualmente», rendendo così certa, e non più eventuale, la rideterminazione dei livelli di finanziamento, da parte statale, dei settori sui quali la riduzione di spesa incide e delle modalità di acquisizione delle risorse.

Così modificato dalle disposizioni impugnate, l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dunque, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa gli importi (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018). Rinvia ad un'intesa - da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - l'individuazione degli ambiti di spesa e degli importi, che vanno inizialmente identificati, «in sede di auto-coordinamento», dalle stesse Regioni. Tali intese, si prevede, vanno raggiunte entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 30 settembre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In mancanza di intesa, gli importi richiamati sono assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, in base al PIL regionale ed alla popolazione residente, con rideterminazione certa (non più eventuale) dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Secondo la ricorrente, le innovazioni contenute nell'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014, violerebbero gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.



La violazione di quest'ultimo principio verrebbe in immediata considerazione. Infatti, tramite le modifiche illustrate, l'originaria previsione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe diventata «il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto)», rispetto alla quale sarebbe però «preclusa completamente la possibilità dell'intesa», perché il termine previsto dal comma 6 dell'art. 46 (30 settembre 2014) è da tempo decorso. Il legislatore statale utilizzerebbe così il riferimento ad un'intesa, ormai irrealizzabile, per imporre nuovi risparmi di spesa, riducendo la leale collaborazione a mera apparenza.

Le modifiche contenute nelle disposizioni censurate, in secondo luogo, provocherebbero il mancato rispetto dei principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento al limite cronologico, asseritamente triennale, imposto alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni. Risulterebbe, infatti, del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa di fissare, inizialmente, un termine triennale ai tagli, estendendolo poi, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori, quando l'intesa, pur formalmente prevista, non è (tra l'altro) più raggiungibile. La conseguente vanificazione del limite temporale triennale, che la ricorrente considera condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica», determinerebbe la violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia dell'art. 119 Cost., sull'autonomia di spesa della Regione.

Infine, le disposizioni qui in considerazione violerebbero: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale; l'art. 117, secondo e terzo comma, essendo indebitamente travalicata la funzione di «coordinamento della finanza pubblica»; gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., per l'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, della relativa funzione legislativa.

I commi censurati dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, infatti, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto dagli artt. 8 e 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, perpetuerebbero l'illegittimità costituzionale del meccanismo così congegnato, con particolare riferimento al «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa. Le riduzioni di spesa verrebbero, infatti, imposte alle Regioni attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, che non solo ricomprendrebbe, indiscriminatamente, sia la cosiddetta «spesa cattiva» sia la cosiddetta «spesa buona», ma che sarebbe anche potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (è fatto l'esempio dell'assistenza sociale, costituzionalmente attribuita alla competenza regionale). Tutto ciò avverrebbe senza che lo Stato abbia provveduto a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, sicché sarebbe impossibile verificare la sostenibilità della riduzione di spesa in relazione alla necessità di erogare i relativi servizi.

Per la ricorrente, aggraverebbe, infine, la complessiva irrazionalità del sistema la mancanza di alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente, con conseguente penalizzazione di quelle «realità regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un vulnus al sistema dei servizi sociali».

Con la censura che coinvolge unitariamente i commi 398, lettera c), 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, la ricorrente espone che, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione di spesa per beni e servizi (già fissata in 750 milioni di euro annui) viene incrementata, a carico delle Regioni a statuto ordinario, di ulteriori 3.452 milioni di euro annui. La disciplina impugnata, ricorda la ricorrente, prevede che il relativo riparto tra le Regioni avvenga per importi complessivamente proposti, «nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza», a seguito di intesa da sancire entro il 31 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Nell'ipotesi in cui tale intesa non venga raggiunta, si dispone (per effetto del rinvio operato al secondo periodo del medesimo comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito) che tale ulteriore contributo sia ripartito dallo Stato tra le Regioni, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente.

Sottolinea la ricorrente che i commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, pure impugnati, prevedono, rispettivamente, che le Regioni debbono assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato è stabilito in certi importi (112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e 115.444.000.000 euro per l'anno 2016), salve eventuali rideterminazioni proprio in attuazione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dal comma 398 della legge n. 190 del 2014 (in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, dell'intesa sancita, in data 10 luglio 2014, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Patto per la salute»).

Orbene, espone la ricorrente che il complesso di disposizioni appena illustrate sarebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione



di cui all'art. 120 Cost. Dovrebbero infatti estendersi all'ulteriore contributo annuo le censure incentrate sul «carattere meramente lineare» dei tagli, già avanzate in relazione al contributo originariamente imposto alle Regioni dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Un secondo profilo di censura si basa su un preciso presupposto interpretativo, asseritamente imposto dal complesso delle disposizioni impugnate. La ricorrente muove dalla tesi per cui da tali disposizioni deriverebbe che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale». E ne deduce che, per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, le Regioni sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, in misura tale da azzerarla, come dimostrerebbero dati, indici e riferimenti analiticamente illustrati nel ricorso. Ne discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale».

L'intervento statale in assenza di intesa in sede di autoordinamento regionale è, inoltre, ritenuto lesivo degli artt. 3, 32 e 97 Cost., con una violazione ridondante in una lesione delle competenze riconosciute alle Regioni, anche direttamente lese per contrasto delle disposizioni in questione con gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché col principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In particolare, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, previsti per stabilire importi ed ambiti di spesa cui imputare l'imposta riduzione, in mancanza di intesa tra le Regioni, non solo - in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - non avrebbero «una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (*rectius*: contenimento) della spesa regionale», ma soprattutto addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto, i quali dettano i corretti criteri della perequazione, incentrati sul diverso parametro della capacità fiscale.

Sotto altro aspetto, dovendo l'intervento statale tenere conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, il «carattere meramente lineare del taglio» sarebbe ancora più lesivo, poiché le disposizioni impugnate avrebbero del tutto ignorato il criterio del riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, che invece gli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) impongono di considerare per il riparto del fondo sanitario nazionale. Ne deriverebbe l'impossibilità di razionalizzare la distribuzione della riduzione di spesa imposta alle Regioni, destinata, perciò, ad incidere, in modo indiscriminato, tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco, quanto su quelle inefficienti.

Inoltre, i commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel mantenere a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, lasciati immutati nonostante la pesante riduzione del livello di finanziamento, determinerebbero la violazione, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, anche degli artt. 117, secondo comma, e 32 Cost., essendo in questo modo compromessa la possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute.

Infine, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. risulterebbe leso per l'assenza di qualsiasi coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

2.- La Regione Lombardia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014.

La ricorrente, in particolare, premesso il già illustrato contenuto normativo dei citati commi 398 e 556 (in tema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato), ricorda che il comma 557 prevede che eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangano nella loro disponibilità per finalità sanitarie.

Il complesso delle disposizioni citate è censurato per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Il citato comma 398, in primo luogo, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva statale, riservandola alle Regioni in ogni altra materia. La disposizione censurata avrebbe infatti attribuito ad una fonte normativa secondaria dello Stato - in una materia di legislazione concorrente, sebbene nel solo caso di mancato raggiungimento dell'intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - sia l'individuazione degli importi e dei relativi ambiti di destinazione delle riduzioni di spesa, sia la rideterminazione dei «livelli di finanziamento degli ambiti individuati e [del]le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

Ad avviso della Regione ricorrente, deporrebbero per la natura normativa del previsto d.P.C.m. diversi indici, quali la preordinazione «a disciplinare in via generale e astratta sia i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa che le



regole di acquisizione delle risorse da parte dello Stato», e l'assenza di criteri stringenti per effettuare la relativa scelta, fatta eccezione per i riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse per il Servizio sanitario nazionale, definiti eccessivamente «vaghi» e tali da lasciare allo Stato amplissimi margini di discrezionalità.

Secondo la ricorrente, inoltre, i parametri del PIL e della popolazione residente non potrebbero in alcun modo orientare le riduzioni dei fondi che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni, anche in considerazione dell'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati», che renderebbe «aggregabili» anche le Regioni più attente al contenimento degli sprechi ed al corretto impiego delle risorse pubbliche, disincentivando le gestioni virtuose.

Vi sarebbe, infine, un'interna contraddizione - di nuovo lesiva degli artt. 3 e 119 Cost. - tra la disposizione del comma 398 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014: mentre il comma 557 escluderebbe il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del Servizio sanitario nazionale, il comma 398, invece, non solo li ricomprirebbe «fra le risorse allocabili» dal d.P.C.m. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimetterebbe, altresì, allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli.

Tale interna contraddizione, oltre a presentarsi in violazione del criterio della ragionevolezza, determinerebbe «una grave lesione all'autonomia finanziaria regionale, dal momento che si rende del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

3.- I due ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti ed avanzano censure in parte omogenee. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

4.- Priorità logica riveste la decisione su alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.- In primo luogo, con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, va dichiarata non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, e basata sugli effetti dell'intesa raggiunta in data 26 febbraio 2015, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in merito all'attuazione della legge n. 190 del 2014 e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da essa previsti per l'anno 2015. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (così, da ultimo, sentenze n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007).

4.2.- Sempre in via preliminare, va dato atto che l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - ossia la disposizione sulla quale ha inciso l'intervento normativo oggetto dell'odierna impugnativa - è stato modificato dall'art. 1, comma 681, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), che ha esteso al 2019 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica di cui si discute.

Tale modifica è oggetto di ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello ora in esame, sicché lo scrutinio di questa Corte deve ora limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dall'impugnato comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, senza valutare la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta (in tal senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

La modifica normativa non risulta, invece, impugnata autonomamente dalla Regione Lombardia. Rispetto al ricorso proposto da quest'ultima, s'impone quindi la verifica della necessità di tale trasferimento.

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

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

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



Come già statuito con la sentenza n. 65 del 2016, con riferimento proprio alla modifica normativa di cui si discute, la novella non è certamente soddisfacente per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un'autonoma incisione sugli interessi della ricorrente.

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

L'autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l'onere di separata impugnativa. A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dall'impugnato comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

4.3.- Ancora in via preliminare, va verificata l'ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione, avanzate in entrambi i ricorsi.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, *ex plurimis*, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015), «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (nello stesso senso, le sentenze n. 117, n. 110 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Veneto, le censure avanzate contro l'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014, si fondano anche sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., così come, del resto, le censure avanzate contro la successiva lettera *c)*, le quali vengono arricchite, anche in rapporto ai commi 414 e 556 del medesimo art. 1, dalla prospettata violazione degli artt. 32 e 97 Cost.

Orbene, in ordine alla lamentata lesione dell'art. 3 Cost., la Regione Veneto ha sostenuto l'irragionevolezza delle misure restrittive impuginate, deducendone «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale», che risulterebbe «limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria». Ed ha anche indicato una propria specifica funzione, asseritamente ostacolata dai «tagli lineari», individuata nell'assistenza sociale: come già ritenuto nella sentenza n. 65 del 2016 - che ha scrutinato proprio il meccanismo introdotto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, considerato irragionevole dalla medesima Regione Veneto sulla base di censure sostanzialmente omogenee - può, pertanto, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

Non altrettanto è a dirsi con riferimento alla prospettata lesione degli artt. 32 e 97 Cost. La ricorrente non spiega le ragioni per le quali la violazione di tali due parametri (peraltro neppure adeguatamente motivata) ridonderebbe in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Resta, dunque, preclusa a questa Corte qualunque possibilità di vagliare nel merito le relative censure, che vanno dichiarate inammissibili.

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, l'unica censura fondata su un parametro estraneo al Titolo V della Parte II della Costituzione concerne l'asserita violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. A giudizio della ricorrente, infatti, l'effetto derivante dall'applicazione dei criteri fissati per l'intervento statale dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe «irragionevole e distorsivo» e determinerebbe - unitamente alla contraddittorietà intrinseca, segnalata in ordine al rapporto tra le previsioni contenute nel comma 398 e quelle dettate dai successivi commi da 555 a 557 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 - una lesione dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., rendendo «del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria». Quest'ultimo riferimento all'incisione delle disposizioni impuginate sulla autonomia finanziaria regionale induce a ritenere che anche la Regione Lombardia abbia assolto, rispetto all'invocata lesione dell'art. 3 Cost., gli oneri di allegazione incumbenti sulla parte ricorrente.

4.4.- Per esaurire le questioni preliminari, sempre con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Veneto, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse con riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in relazione all'impugnativa di tutte le disposizioni oggetto di ricorso. La ricorrente non sviluppa, infatti, alcuna autonoma argomentazione a sostegno dell'evocazione di tali parametri, limitandosi a richiamarli e svolgendo in proposito riferimenti assolutamente generici.

Per la medesima ragione, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa, per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., da parte dell'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014. Argomentazioni sufficienti, a sostegno dell'asserita lesione del citato parametro, vengono sviluppate solo con riferimento all'impugnativa della lettera *c)* del medesimo comma 398, in rapporto ai successivi commi 414 e 556, pure impugnati.



Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65, n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015). Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

5.- Nel merito, vanno innanzitutto decise, sulla base dell'ordine di prospettazione seguito dalla ricorrente Regione Veneto, le residue questioni promosse, in relazione all'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.1.- Con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, la ricorrente invoca, in primo luogo, la lesione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. A suo dire, l'originaria previsione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe diventata «il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto)», rispetto alla quale sarebbe però «preclusa completamente la possibilità dell'intesa». Il legislatore avrebbe infatti esteso al 2018 il confine temporale delle misure di contenimento della spesa, quando però era già decorso il termine (30 settembre 2014) per formulare, in sede di autoordinamento regionale, una proposta concordata di allocazione del contributo alla finanza pubblica: in questo modo, il riferimento all'intesa, in realtà incongruo perché quest'ultima non sarebbe più raggiungibile, sarebbe stato utilizzato per imporre nuove riduzioni di spesa solo apparentemente oggetto di leale collaborazione.

La decisione sul merito di tale censura impone di valutare la sopravvenuta (rispetto alla proposizione del ricorso) modifica del complessivo quadro normativo, nella cui cornice le disposizioni impugnate sono destinate ad operare.

Infatti, i commi 682 e 680 dell'art. 1 della sopravvenuta legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) hanno inciso profondamente sulle modalità temporali del raggiungimento dell'intesa - in ordine al complessivo contributo alla finanza pubblica imposto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - per gli anni dal 2016 in poi.

Pur non modificando direttamente l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, le previsioni della legge n. 208 del 2015 hanno disciplinato *ex novo*, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica ivi previsti (come progressivamente incrementati). E che la nuova disciplina dei termini riguardi anche la misura di contenimento estesa al 2018 dalla disposizione oggi impugnata è fatto palese dal riferimento, contenuto nell'art. 1, comma 682, della legge n. 208 del 2015, al concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e «come modificato dal comma 681 del presente articolo»: il citato comma 681, infatti, estende ulteriormente, al 2019, l'orizzonte temporale delle misure di contenimento oggetto del presente giudizio, sommando una successiva annualità a quella già aggiunta con la disposizione oggi impugnata.

La legge n. 208 del 2015, dunque, per tutti i contributi alla finanza pubblica imposti dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (oltre che per l'ulteriore contributo di 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, autonomamente introdotto), continua a prevedere che le Regioni, in sede di autoordinamento, raggiungano un'intesa, ma dispone che tale intesa sia raggiunta anno per anno, entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni dal 2016 al 2019.

La disposizione qui scrutinata, invece, continua a riconoscere alle Regioni la sola possibilità di raggiungere un accordo unico, in relazione ad una pluralità di anni («con riferimento agli anni 2015 e seguenti»): si tratta, dunque, di una previsione da ritenersi ormai implicitamente abrogata, limitatamente alla disciplina dei termini per gli anni dal 2016 in poi, dalle norme sopravvenute.

Il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, che sarebbe consistito nell'impossibilità di raggiungere un'intesa per il riparto del contributo per l'anno 2018. Limitatamente a tale aspetto dell'impugnativa, può quindi essere dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso: infatti, la sopravvenienza di disposizioni che restituiscono alle Regioni, compresa la Regione Veneto, la possibilità di concordare l'allocazione delle misure di contenimento anche per l'anno 2018 soddisfa la pretesa della parte ricorrente, dal momento che priva di effettività ed attualità la censura regionale. Ne consegue la declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità (in termini analoghi, sentenze n. 326 del 2010, n. 71 del 2005 e n. 197 del 2003) promossa con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.2.- Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 190 del 2014, la ricorrente individua un contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.



In particolare, ad avviso della Regione Veneto, nelle sentenze n. 193 del 2012 e n. 79 del 2014, ed in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sarebbe stata sancita l'obbligatorietà di un termine finale di operatività, e il limite temporale massimo di durata sarebbe stato fissato in un triennio. Sicché, risulterebbe del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa di prevedere un termine triennale alle riduzioni di spesa, per poi estenderlo, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori. Sarebbe in tal modo violato, non solo l'art. 117, terzo comma, Cost., sul coordinamento della finanza pubblica, ma anche l'art. 119 Cost., sull'autonomia di spesa della Regione.

Ad ulteriore conferma dell'assunto, la ricorrente ha citato, nella memoria depositata nell'imminenza della pubblica udienza, le recenti sentenze n. 43 e n. 64 del 2016, che avrebbero ribadito il limite massimo triennale di durata per le misure finanziarie restrittive imposte alle Regioni.

La questione non è fondata.

La censura della ricorrente si basa su di una lettura parziale dei presupposti da cui è originata la ricordata giurisprudenza di questa Corte, nonché delle conclusioni cui essa è pervenuta.

È affermazione costante di questa Corte quella secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Le sentenze citate dalla ricorrente hanno vagliato, appunto alla luce di tale incontestato presupposto, la legittimità costituzionale di disposizioni finanziarie del tutto prive della previsione di un termine finale. In esse, questa Corte, una volta esclusa la possibilità di introdurre, con autonoma valutazione, l'arco temporale di operatività delle misure di contenimento - scelta che non può che spettare alla discrezionalità del legislatore - ha ritenuto necessario dedurre, dalla trama normativa censurata, il termine finale che consente di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, al contempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica. Questo termine è stato fatto coincidere, del tutto plausibilmente, con il ciclo triennale di programmazione del bilancio.

Del tutto diversa appare la situazione sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità.

È qui impugnata, infatti, una disposizione che si è limitata ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà. E ciò dimostra l'inconsistenza della censura sollevata.

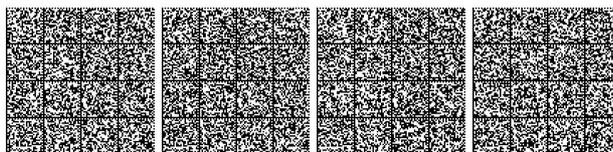
Tuttavia, la declaratoria di non fondatezza della questione, nei termini in cui è stata prospettata, non impedisce a questa Corte di segnalare che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto.

Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese.

5.3.- L'esame delle censure mosse dalla Regione Veneto all'art. 1, comma 398, lettere *a*) e *b*), della legge n. 190 del 2014, ha da concludersi con la decisione sulla asserita violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che ridonderebbe sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, nonché, ancora una volta, con la decisione sulle asserite violazioni dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia per indebito travalicamento della funzione di coordinamento della finanza pubblica, sia in relazione all'art. 119 Cost., essendo stata «indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato».

La Regione Veneto si duole, in particolare, del «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, realizzata attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la cosiddetta «spesa cattiva» sia la cosiddetta «spesa buona» (quale ad esempio la spesa in conto capitale).

In particolare, l'ulteriore estensione temporale della misura finanziaria così congegnata dallo Stato sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (viene fatto l'esempio dell'assistenza sociale, costituzionalmente attribuita alle competenze regionali), e cioè in ambiti nei quali lo Stato dovrebbe, invece, svolgere la propria funzione di coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni.



Proprio la mancata fissazione di questi ultimi, anzi, impedirebbe qualsiasi verifica della sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei relativi servizi, in mancanza, peraltro, di alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente: ne deriverebbe la penalizzazione di quelle «realità regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa, riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un vulnus al sistema dei servizi sociali».

Si tratta della riproposizione delle censure già avanzate dalla Regione Veneto contro l'originaria previsione contenuta nei primi due periodi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ed oggetto del ricorso n. 63 reg. ric. del 2014, deciso con la sentenza n. 65 del 2016, nei sensi della non fondatezza.

Non resta allora che ribadire tali conclusioni, nel solco delle argomentazioni contenute nella pronuncia da ultimo citata.

Quanto alla prospettata esondazione dagli argini di un corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio di tale fondamentale compito, attribuito alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015).

In secondo luogo, la sentenza n. 65 del 2016 ha già rilevato come la ricorrente imputi all'applicazione della disposizione impugnata un risultato - il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa - che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo.

La previsione normativa in questione, infatti, letta unitamente all'art. 8 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

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

La disposizione censurata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale.

Quanto, infine, all'invocato contrasto con l'art. 119 Cost., è appena il caso di riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

5.4.- La ricorrente appunta le sue censure anche nei confronti dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, con il quale viene incrementata di 3.452 milioni di euro, sempre a carico delle Regioni a statuto ordinario e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro, già stabilita dalle precedenti disposizioni, delle quali viene replicata anche la previsione del meccanismo di riparto, ma con due differenze: da un lato, si dispone la necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza; dall'altro, si prevede che l'eventuale intervento statale sostitutivo debba prendere in considerazione anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

La Regione Veneto dispiega le proprie censure distinguendo, ancora una volta, tre diversi profili, l'ultimo dei quali variamente articolato anche in rapporto ai successivi, e pure impugnati, commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

La ricorrente, in primo luogo, richiama - ritenendole estensibili anche all'incremento di contributo introdotto dalla disposizione in esame - tutte le censure incentrate sul «carattere meramente lineare del taglio», già avanzate con riferimento al contributo originario disciplinato dagli artt. 8 e 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in quanto ritenuto in contrasto, per gli aspetti che hanno superato il preventivo vaglio di ammissibilità, con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Come già osservato al precedente punto 5.3., l'esclusione del «carattere meramente lineare del taglio» non può che comportare la declaratoria di non fondatezza delle censure costruite sulla base di tale errata premessa interpretativa.

5.5.- In secondo luogo, sul presupposto che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», la ricorrente lamenta che le Regioni, al fine



di raggiungere l'intesa, e dunque per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, ossia proprio quella che avrebbe maggiormente subito l'impatto delle manovre di finanza pubblica. Da ciò discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale».

La questione non è fondata, in quanto la prospettazione della ricorrente muove, anche in questo caso, da un erroneo presupposto interpretativo.

La disposizione impugnata, nella formulazione letterale oggetto di impugnativa (prescindendo, dunque, dalle previsioni dettate dal sopravvenuto art. 1, comma 682, della legge n. 208 del 2015, oggetto di autonoma impugnativa, con distinto e successivo ricorso proposto dalla medesima Regione Veneto), non esclude affatto che la riduzione di spesa concordata in sede di autoordinamento regionale possa riguardare anche la spesa sanitaria, con conseguente rideterminazione in diminuzione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Non a caso, il successivo comma 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevede che «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella loro disponibilità per finalità sanitarie», con ciò smentendo l'assunto regionale circa l'impossibilità di prevedere, già in sede di autoordinamento, anche riduzioni della spesa in ambito sanitario (riduzioni che, del resto, risultano effettivamente previste dalle prime intese concluse, proprio in attuazione delle disposizioni impugnate, in data 26 febbraio 2015 e in data 2 luglio 2015).

5.6.- Un ultimo motivo di censura, a sua volta variamente articolato, è prospettato dalla ricorrente con riguardo all'intervento "sostitutivo" dello Stato, che si ritiene violi - ancora una volta e per i soli parametri ritenuti ammissibili - gli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.6.1.- Innanzitutto, secondo la ricorrente, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, dettati per orientare l'intervento eventuale dello Stato, non solo - in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - non avrebbero «una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (*rectius*: contenimento) della spesa regionale», ma soprattutto addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto.

A sostegno dell'assunto viene richiamata la sentenza n. 79 del 2014, con la quale questa Corte ha sancito che un taglio alle risorse regionali, applicato in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, realizza un effetto perequativo implicito, ma evidente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost.

Lo stesso vizio, secondo la ricorrente, inficerebbe una previsione di riduzione di risorse in cui il riferimento ai consumi intermedi sia sostituito, come nella norma impugnata, con quello al PIL regionale (ed alla popolazione residente).

La questione non è fondata, come già ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 65 del 2016.

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

Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con (non più eventuale, ma certa) riduzione dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio.

Nel giudizio definito con sentenza n. 79 del 2014 veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l'ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali (rapporto censurato anche nella recente sentenza n. 129 del 2016): a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste. L'effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più "ricche", con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall'art. 119 Cost.

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



Nella memoria depositata il 12 aprile 2016, la Regione Veneto ha sostenuto che la situazione oggi al vaglio della Corte sarebbe completamente diversa rispetto al quadro normativo scrutinato con la sentenza n. 65 del 2016, in quanto l'eliminazione dell'avverbio «eventualmente», in relazione alla rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, determinerebbe una sostanziale identità con la normativa esaminata nella sentenza n. 79 del 2014, e da quest'ultima dichiarata incostituzionale per l'appena descritto effetto perequativo realizzato al di fuori dei meccanismi disegnati dall'art. 119 Cost.

Tale assunto è privo di pregio.

È appena il caso di notare, infatti, che la sentenza n. 65 del 2016 non ha affatto basato la declaratoria di non fondatezza sul carattere «eventuale» della rideterminazione dei livelli di finanziamento statale degli ambiti oggetto della riduzione di spesa, ma sulla circostanza che l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, con esclusione, dunque, di qualsiasi effetto perequativo implicito.

Vi è da aggiungere, piuttosto, che la sentenza n. 65 del 2016 ha ritenuto che la (allora eventuale) rideterminazione dei livelli di finanziamento - evidentemente degli ambiti individuati come oggetto delle riduzioni di spesa - appariva «conseguenza necessitata, oltre che del tutto ragionevole». E ciò rafforza la valutazione di non fondatezza della censura, in riferimento all'attuale tenore letterale della disposizione.

5.6.2.- Sotto altro profilo, la ricorrente lamenta che, in forza della disposizione impugnata, lo Stato debba considerare, in sede di eventuale intervento «sostitutivo», «anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», prospettandosi «anche in questo caso un carattere meramente lineare del taglio», senza alcuna considerazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, assunti invece a principale parametro di riferimento dalle vigenti norme che disciplinano il riparto del fondo sanitario nazionale. La conseguente incisione indiscriminata, tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco, quanto su quelle inefficienti, dove alta sarebbe la possibilità di razionalizzazione, integrerebbe la prospettata violazione dei principi desumibili dagli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

Anche tale questione non è fondata.

Si è già riconosciuta alla disposizione impugnata sicura natura di norma di coordinamento finanziario e si è rilevato come essa non comporti alcun taglio necessariamente «lineare» (sentenza n. 65 del 2016).

Va opportunamente aggiunto che il mancato inserimento, nella disposizione censurata, di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, non consente di desumere ostacoli all'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autocordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una «spesa inefficiente».

5.6.3.- La Regione Veneto ha impugnato il comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556.

Il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato.

Secondo la ricorrente, nel loro complesso, tali disposizioni mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, senza che questi ultimi, tuttavia, dopo la prima fissazione, avvenuta con d.P.C.m. 29 novembre 2001 (recante, appunto, la «Definizione dei livelli essenziali di assistenza») ed il loro unico aggiornamento, operato con d.P.C.m. 5 marzo 2007 (Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001, recante: «Definizione dei livelli essenziali di assistenza»), siano mai stati rideterminati, nonostante la riduzione delle risorse disponibili da destinare all'erogazione dei relativi servizi.

Di qui, a giudizio della ricorrente, la violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost.

Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce uno strumento attribuito alla competenza esclusiva statale, da utilizzare per evitare che le Regioni possano fornire servizi inferiori a certi standard minimi (in tal senso, le sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014 e n. 207 del 2012). Ha, però, aggiunto che la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale offre indubbiamente alle Regioni un «significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa - sempreché resa efficiente - non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sentenza n. 65 del 2016).



Con riferimento, in particolare, ai livelli essenziali di assistenza, esemplificativamente indicati dalla ricorrente per dimostrare gli asseriti effetti distorsivi derivanti dall'applicazione delle disposizioni impugnate, essi sono stati inizialmente determinati con il d.P.C.m. 29 novembre 2001 (recante, appunto, la «Definizione dei livelli essenziali di assistenza»), e successivamente modificati dal d.P.C.m. 5 marzo 2007. In ordine ad essi, la Regione lamenta la mancata attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, che di tali livelli essenziali aveva previsto l'ulteriore aggiornamento entro il 31 dicembre 2012.

Questa Corte deve, allora, osservare che anche l'aggiornamento dei LEA, da parte dello Stato, è certamente di estrema utilità per orientare le scelte di bilancio delle Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica. Ma tale aggiornamento non può certo assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.

È appena il caso di evidenziare, peraltro, che il procedimento di revisione dei LEA è stato avviato in forza dell'art. 1, commi da 553 a 565, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016), che - previa abrogazione dell'art. 5 del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, invocato dalla Regione ricorrente - ha stabilito precise scadenze temporali, prevedendo l'iniziale intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e il successivo parere della medesima Conferenza permanente in occasione di ogni successivo aggiornamento, fissato con cadenza annuale.

5.6.4.- Infine, la Regione Veneto lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e, a dimostrazione di tale asserita lesione, evidenzia che lo Stato non ha promosso alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Neppure tale ultima questione è fondata.

Occorre, infatti, ribadire l'assunto secondo cui, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato dalle disposizioni censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

5.7.- L'istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 1, commi 398, lettere *a)*, *b)* e *c)*, 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, avanzata dalla ricorrente Regione Veneto, unitamente alla proposizione del ricorso, rimane assorbita dalla decisione di inammissibilità e di non fondatezza nel merito delle censure proposte (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273, n. 220 e n. 46 del 2013, n. 299 del 2012, n. 263, n. 190 e n. 189 del 2011).

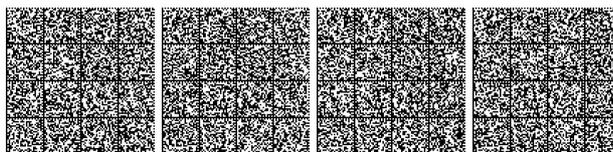
6.- Venendo al merito delle censure prospettate dalla Regione Lombardia, quest'ultima ha impugnato l'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, promuovendo questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 117, comma sesto, e 119 Cost.

6.1.- Il comma 398, in particolare, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che, nelle materie concorrenti, quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna esclusivamente alle Regioni la potestà regolamentare.

La disposizione impugnata, a giudizio della ricorrente, attribuirebbe invece ad una fonte normativa secondaria dello Stato - nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autocoordinamento regionale - l'individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa, oltre alla rideterminazione dei livelli di finanziamento di tali ambiti e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Sarebbe, in particolare, l'assenza di criteri stringenti nella scelta degli importi e degli ambiti in cui ridurre la spesa a dimostrare che il d.P.C.m., al quale la disposizione censurata rinvia, avrebbe natura di atto sostanzialmente normativo, in violazione del parametro costituzionale ricordato. I riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, pur presenti nella disposizione impugnata, risulterebbero infatti «vaghi», con conseguente riconoscimento allo Stato di amplissimi margini di discrezionalità, a conferma della natura squisitamente «politica», e non meramente «tecnica», del decreto in parola.

La questione non è fondata.



Nel caso in esame, infatti, non ricorrono «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti» (sentenza n. 275 del 2011). In particolare, non ricorre di certo il requisito dell'astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto, ovvero quale attitudine dell'atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati (sentenza n. 139 del 2012).

È, infatti, da escludere che il d.P.C.m., cui la disposizione impugnata rinvia, produca norme intese a disciplinare stabilmente, nel tempo, rapporti giuridici. Al contrario, il d.P.C.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico (per la valorizzazione di tale carattere, ai fini dell'esclusione della natura regolamentare dell'atto, sentenze n. 88 del 2014, n. 311 e n. 139 del 2012, n. 278 del 2010), volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge.

Si è perciò al di fuori del modulo regolamentare (in senso analogo, sentenza n. 569 del 1988): la previsione del d.P.C.m., nel caso in esame, ha lo scopo di curare un interesse pubblico concreto e puntuale (in coerenza, del resto, con il carattere "finalistico" del coordinamento della finanza pubblica) e non quello di regolare stabilmente, in via astratta, rapporti giuridici in funzione integrativa della disciplina legislativa.

6.2.- Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, la ricorrente sostiene che violerebbe gli artt. 3 e 119 Cost. l'applicazione - per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale - dei criteri del PIL regionale, della popolazione residente e delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, in senso orientativo delle scelte che lo Stato può effettuare in via sostitutiva.

Si tratterebbe, infatti, di criteri che, in assenza di qualsiasi riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, irrazionalmente porterebbero a premiare le Regioni con una più ingente spesa sanitaria, senza distinguere tuttavia, e paradossalmente, «fra Regioni che spendono di più a causa di una più ingente mole di servizi erogati, e Regioni che spendono di più a causa di diseconomie e inefficienze organizzative e funzionali».

Aggraverebbe l'irragionevole penalizzazione delle Regioni più virtuose, inoltre, l'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati».

Le questioni non sono fondate.

È sufficiente ribadire quanto già sottolineato al precedente punto 5.6.2., laddove si è chiarito che il tenore letterale della disposizione non vieta affatto né alle Regioni, in sede di autoordinamento, né allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una "spesa inefficiente".

Occorre aggiungere che l'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati», risulta priva di autonomo carattere lesivo, perché tale modifica normativa ha soppresso il riferimento ad un criterio che risultava vincolante solo nella fase della redazione della proposta rimessa all'accordo da raggiungere in sede di autoordinamento regionale. Dalla modifica risultano, anzi, margini di manovra più ampi, per le Regioni, in sede di attività consensuale.

6.3.- La ricorrente riscontra, infine, un'interna contraddizione - come tale lesiva degli artt. 3 e 119 Cost. - tra la disposizione contenuta nel comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557, in forza dei quali gli eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale conseguiti dalle Regioni rimangono nella disponibilità di queste ultime per scopi sanitari. Mentre il comma 557 esclude il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del Servizio sanitario nazionale, il comma 398, invece, non solo li ricomprenderebbe «fra le risorse allocabili» dal d.P.C.m. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimetterebbe, altresì, allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli, rendendo «del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

Anche tali questioni non sono fondate.

Va premesso che la previsione del comma 557, laddove stabilisce che eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale, effettuati dalle Regioni, rimangono nella disponibilità delle stesse per finalità sanitarie, costituisce pedissequa attuazione dell'art. 1, comma 4, del cosiddetto Patto per la salute, di cui all'intesa sancita, in data 10 luglio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Va pertanto esclusa, non solo qualsiasi violazione dell'autonomia finanziaria regionale tutelata dall'art. 119 Cost. - anche perché la disposizione appare neutrale in termini di incidenza sul bilancio regionale - ma anche qualsiasi imposizione statale unilaterale della finalità cui destinare i risparmi conseguiti nel settore sanitario.



Quanto alla prospettata contraddizione con la previsione di cui al comma 398, è appena il caso di precisare che quest'ultimo non prevede affatto un trasferimento diretto allo Stato dei risparmi conseguiti nei settori interessati dalla riduzione della spesa, ma soltanto una rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti così individuati, e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato: conseguenza già considerata da questa Corte «necessitata, oltre che del tutto ragionevole» (sentenza n. 65 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, sesto comma, e 119 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 142

*Sentenza 4 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti industriali strategici e relative infrastrutture - Autorizzazioni rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico d'intesa con la Regione interessata - Estensione di detto regime a talune opere strumentali - Modalità di superamento di eventuale dissenso.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 552, lettere *a*) e *b*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettere *a*) e *b*), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, 25 febbraio 2015, 27 febbraio-5 marzo 2015, 27 febbraio-4 marzo 2015, depositati in cancelleria il 4, 5 e 6 marzo 2015, e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 35, 39 e 40 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Manuela de Marzo per la Regione Abruzzo, Alfonso Papa Malatesta per la Regione Marche e per la Regione Puglia, nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 35 del 2015), la Regione Abruzzo ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere *a*) e *b*), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.



La disposizione impugnata modifica l'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35. Quest'ultima disposizione individua le infrastrutture e gli insediamenti strategici, ai fini dell'approvvigionamento petrolifero, la cui realizzazione è sottoposta ad autorizzazione del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con la Regione interessata.

L'art. 1, comma 552, lettera *a*), allarga l'oggetto dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, includendovi le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, le opere accessorie, i terminali costieri e le infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione.

L'art. 1, comma 552, lettera *b*), aggiunge un comma 3-*bis* all'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, con la previsione che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sull'autorizzazione, si applicano l'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che prevedono procedure per il superamento del dissenso.

La ricorrente ritiene che l'art. 1, comma 552, lettera *a*), estendendo l'oggetto della chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa nella materia concorrente dell'energia fino ad includervi opere poste al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, si ponga in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché l'avocazione allo Stato della funzione non risponde a parametri di ragionevolezza e proporzionalità.

L'art. 1, comma 552, lettera *b*), sarebbe invece lesivo degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto, richiamando l'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, permette che, in caso di mancata espressione degli atti di assenso o di intesa da parte della Regione, provveda la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la partecipazione della Regione interessata. Analoga disposizione sarebbe già stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 179 del 2012, perché finiva per rimettere allo Stato l'espressione della volontà definitiva sull'adozione dell'atto, senza coinvolgere in forme adeguate la Regione.

La ricorrente si limita, infine, ad osservare che la norma impugnata rinvia anche all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, senza chiarire «quale delle due procedure sia quella cui materialmente ricorrere».

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 infondato.

L'Avvocatura generale osserva che la norma impugnata si giustifica con il fine di «sbloccare l'effettiva realizzazione dei progetti per la coltivazione di giacimenti di idrocarburi estendendo il regime di autorizzazione unica a quelle opere e infrastrutture necessarie ed indispensabili per assicurare il loro sfruttamento».

Questa deduzione iniziale è poi sviluppata con esclusivo riferimento all'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, anch'esso impugnato in separato giudizio. In ordine all'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, la difesa dello Stato si limita a rilevare che il rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 concerne i casi di inerzia della Regione, mentre il rinvio all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 regola i casi di espresso dissenso regionale. Il meccanismo descritto dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 sarebbe già stato ritenuto rispettoso delle competenze regionali dalla sentenza di questa Corte n. 278 del 2010.

3.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 4 marzo e depositato in pari data (reg. ric. n. 32 del 2015), anche la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione «di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

La ricorrente evidenzia che il rinvio alla procedura prevista dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 implica che l'intesa tra Stato e Regione sull'autorizzazione prevista dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 sia "debole" e possa venire superata in forza della sola volontà statale. Ciò comporterebbe la lesione delle prerogative regionali, come questa Corte avrebbe già deciso a proposito dell'art. 49, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, con la sentenza n. 179 del 2012.

4.- 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 infondato.



L'Avvocatura ribadisce che la norma impugnata risponde all'esigenza di superare lo stallo nella realizzazione di opere strategiche nel settore dell'energia determinato dall'inerzia delle amministrazioni regionali. La sentenza di questa Corte n. 239 del 2013 avrebbe già escluso l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004.

5.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 5 marzo e depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 39 del 2015), anche la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La ricorrente rileva che il rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 riguarda tutti i casi in cui il dissenso della Regione non è motivato con riguardo ai profili di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità, presi in considerazione dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990.

La sentenza n. 239 del 2013 di questa Corte avrebbe già chiarito che il meccanismo indicato dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 è costituzionalmente legittimo solo nel caso in cui la Regione resta inerte nella trattativa finalizzata all'intesa e non quando sorge un dissenso sul suo contenuto. In questo caso il superamento dell'opposizione regionale mediante atto unilaterale dello Stato violerebbe, nella materia dell'energia, gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La norma impugnata sarebbe perciò illegittima, nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 «anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente [d]a “condotte meramente passive delle amministrazioni regionali”».

Qualora invece dovesse trovare applicazione l'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 la norma sarebbe illegittima per la previsione del superamento unilaterale del dissenso espresso dalla Regione per esigenze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità.

6.- 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 infondato.

L'Avvocatura ribadisce quanto già osservato a proposito dei precedenti ricorsi, e pone in luce che l'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 è relativo ai casi di inerzia della Regione. Per tale evenienza la sentenza di questa Corte n. 239 del 2013 ne avrebbe già affermato la compatibilità con le competenze regionali.

In caso di dissenso espresso, invece, l'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, garantendo «un congruo lasso di tempo per la definizione dell'intesa (centottanta giorni complessivi) e, soltanto in ultima istanza,» l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe pienamente conforme a Costituzione.

7.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 4 marzo e depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 40 del 2015), anche la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Il ricorso contiene censure analoghe a quelle proposte dalla Regione Marche.

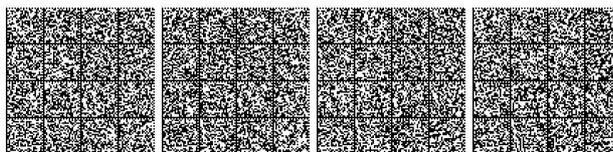
8.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura svolge considerazioni analoghe a quelle proposte in relazione al ricorso della Regione Marche.

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

10.- Anche la Regione Abruzzo ha depositato una memoria, con cui ha dato atto che l'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) ha modificato il comma 3-*bis* dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, introdotto dall'impugnato art. 1, comma 552, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014. In particolare, è stato abrogato il rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, ovvero la sola parte della disposizione impugnata oggetto di censura da parte della ricorrente.

La Regione conclude per la cessazione della materia del contendere con riguardo all'art. 1, comma 552, lettera *a*) (*recte*: lettera *b*), ed insiste per l'accoglimento della questione relativa all'art. 1, comma 552, lettera *b*) (*recte*: lettera *a*).



11.- Con analoghe memorie, anche le Regioni Marche e Puglia hanno dato atto dello *ius superveniens*, ipotizzando che esso comporti la cessazione della materia del contendere, senza però escludere che la norma impugnata possa avere avuto applicazione medio tempore, ciò che esigerebbe una «attenta verifica».

Riguardo al rinvio all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, le ricorrenti reputano che, nell'ambito della chiamata in sussidiarietà, tale disposizione non garantisca un adeguato coinvolgimento regionale. Se ne trarrebbe conferma dal fatto che l'art. 14-*quater*, comma 3, esclude dal suo campo applicativo le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, nonché la localizzazione di opere di interesse statale, ovvero ipotesi aventi un «alto grado di incidenza sul territorio regionale».

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Abruzzo (reg. ric. n. 35 del 2015) ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere *a)* e *b)*, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Le Regioni Campania (reg. ric. n. 32 del 2015), Marche (reg. ric. n. 39 del 2015) e Puglia (reg. ric. n. 40 del 2015) hanno a propria volta promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera *b)*, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, quanto alla sola Regione Campania, anche al principio di leale collaborazione «di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

2.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed è quindi opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

3.- La lettera *a)* dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 integra l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, ampliando i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, incluse quelle previste dall'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per talune opere.

Nel testo originario, l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 limitava la competenza statale alle infrastrutture e agli insediamenti strategici nel settore petrolifero indicati dal precedente comma 1.

La norma impugnata estende questo regime alle «opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione».

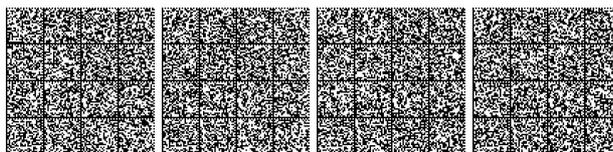
La sola Regione Abruzzo deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma perché avrebbe disposto una chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato, in difetto dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito della materia dell'energia, affidata alla potestà legislativa concorrente. Sarebbero perciò violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

4.- La questione non è fondata.

È corretta la premessa da cui parte la ricorrente, ovvero che, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), la norma impugnata attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola.

Al fine di scrutinare la legittimità costituzionale di questa previsione, è perciò necessario stabilire se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza» (sentenza n. 303 del 2003), posto che l'ulteriore condizione, relativa all'intesa con la Regione interessata, è pacificamente osservata.

La ricorrente si limita a dedurre che difetta di proporzionalità la scelta di uniformare, nel senso indicato, il regime degli stabilimenti, dei depositi e degli impianti a quello di «qualunque opera» che «ricada "al di fuori del perimetro delle concessioni"», e la censura è priva di fondamento. Deve infatti riconoscersi che la norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, istituisce un rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente, nè si può dire che la scelta



del legislatore statale sia stata arbitraria, o che la sola circostanza che le opere in questione possono ricadere al di fuori delle aree oggetto di concessione sia determinante per escludere la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa.

Se quest'ultimo si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto.

Lo scopo unitario, enunciato dall'art. 57, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero potrebbe infatti venire compromesso se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere "necessarie" e "strumentali" rispetto ad altre di natura strategica nazionale.

5.- Tutte le ricorrenti impugnano anche la lettera *b)* dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014. Questa disposizione, inserendo un comma *3-bis* nel corpo dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, regola l'ipotesi in cui l'intesa tra Stato e Regione, prevista dal comma 2, non sia raggiunta, e a tal fine rinvia alle modalità di superamento dello stallo indicate dall'art. 1, comma *8-bis*, della legge n. 239 del 2004, e dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

È palese il coordinamento tra le disposizioni oggetto del rinvio.

L'art. 1, comma *8-bis*, della legge n. 239 del 2004 disciplina gli effetti di «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione» (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso.

Le Regioni Abruzzo e Campania censurano la norma impugnata limitatamente al rinvio all'art. 1, comma *8-bis*, della legge n. 239 del 2004, mentre le Regioni Marche e Puglia contestano anche la legittimità costituzionale del rinvio all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

In entrambi i casi, secondo le ricorrenti, le modalità di superamento della mancata intesa la degraderebbero da "forte" a "debole", ledendo l'autonomia regionale garantita dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, per le Regioni Abruzzo e Campania, il principio di leale collaborazione.

6.- L'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) ha abrogato il rinvio all'art. 1, comma *8-bis*, della legge n. 239 del 2004, disposto dalla norma impugnata, con un risultato evidentemente soddisfacente delle pretese regionali.

Le Regioni Marche e Puglia, al contrario della Regione Abruzzo, chiedono però a questa Corte di verificare se, medio tempore, la norma ha avuto applicazione, cosa che, se fosse avvenuta, impedirebbe di ritenere cessata la materia del contendere (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2015).

La richiesta è priva di fondamento.

È infatti da considerare che la natura e il contenuto della norma impugnata non costituiscono in alcun modo indice certo o probabile di una sua applicazione durante il solo anno in cui la stessa è rimasta in vigore, anche perché tale norma disciplina un caso residuale, quello nel quale lo Stato e la Regione interessata non hanno raggiunto un'intesa. È da aggiungere che questa evenienza non esula dalla sfera cognitiva della Regione ma anzi vi ricade interamente.

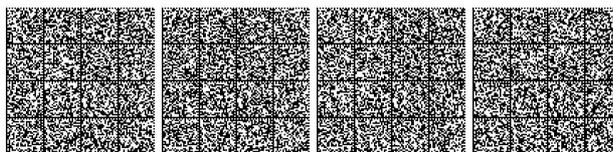
Perciò le Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione (che sembrano preferire), ben avrebbero potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata (limitatamente al rinvio all'art. 1, comma *8-bis*, della legge n. 239 del 2004), e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

7.- Le Regioni Marche e Puglia impugnano la lettera *b)* dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 anche nella parte in cui essa rinvia all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

La questione non è fondata.

L'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, nel testo allora vigente, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 179 del 2012), perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un'intesa con la Regione, nell'ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata.

In seguito la disposizione è stata riformulata, da ultimo con l'art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito,



con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e prevede che il motivato dissenso regionale comporti l'indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi. Nella prima, che si avvia entro 30 giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri, le parti formulano specifiche indicazioni per raggiungere l'intesa e vengono motivate le ragioni del contrasto. Entro i successivi 30 giorni è indetta una seconda riunione «per concordare interventi di mediazione», ed è infine previsto un termine conclusivo di 30 giorni per svolgere ulteriori trattative «finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso». Solo in seguito, ove l'intesa non sia raggiunta, il Consiglio dei ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.

Il meccanismo così descritto individua «“idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”», come questa Corte ha in più occasioni richiesto (sentenze n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005); esso, infatti, impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa. L'obbligo di formulare specifiche proposte di mediazione corrisponde all'obbligo dell'altra parte di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro accoglimento. Nella progressione delle trattative la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzioni di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi. Risultato cui in qualche misura dovrebbe pervenirsi anche nell'ipotesi ultima che l'intesa non sia raggiunta e lo Stato debba perciò assumere la determinazione finale, che può però basarsi sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito.

Il «prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016) può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, tale evenienza non comporta una drastica “decisione unilaterale” di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005), posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale.

Non mancano poi alla Regione strumenti di reazione, anche innanzi a questa Corte, ove essa si reputi lesa nelle sue attribuzioni, in ragione, eventualmente, della mancata collaborazione prestata dallo Stato, secondo ipotesi «di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio» (sentenza n. 408 del 1998).

Le forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, disciplinate dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 con riguardo alla conferenza di servizi, si rivelano perciò soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa “forte” tra Stato e Regioni.

Ne consegue che la norma impugnata, richiamando modalità di superamento del dissenso non difformi dai parametri costituzionali indicati, si sottrae a propria volta a censura.

PER QUESTI MOTIVI

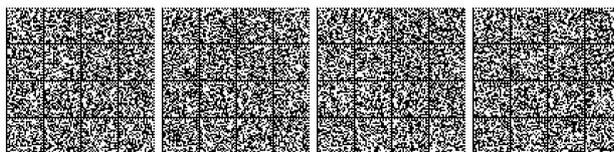
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), promossa dalle Regioni Abruzzo, Campania, Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e, quanto alle Regioni Abruzzo e Campania, anche al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera a), della legge n. 190 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, con il ricorso indicato in epigrafe;*



3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, limitatamente al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promossa dalle Regioni Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160142

N. 143

*Sentenza 4 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Imposizione alle Province delle Regioni a statuto ordinario di specifici divieti di spesa a decorrere dal 1° gennaio 2015.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 420.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 5 marzo 2015, depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2015.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;  
udito l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

*Ritenuto in fatto*

Con il ricorso in epigrafe, resistito dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Puglia ha impugnato la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), relativamente - tra l'altro e per quanto di interesse nel presente giudizio - al comma 420 del suo art. 1.

La disposizione censurata prevede una serie di specifici divieti di spesa per le Province delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2015: divieti attinenti (al ricorso) a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie, a spese per relazioni pubbliche ed attività affini, all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati.

Di detta norma la ricorrente sospetta - per i profili e con le argomentazioni, illustrati anche con successiva memoria, di cui si dirà nel Considerato in diritto - il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119, primo, secondo e ultimo comma, oltre che con l'art. 5, comma 1, lettera *e*), e comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e con gli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

*Considerato in diritto*

1.- L'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015) - coinvolto nella impugnativa che la Regione Puglia ha proposto avverso anche altre disposizioni (art. 1, commi da 421 a 424 e 427) della stessa legge, il cui esame è riservato a separate decisioni - testualmente così stabilisce:

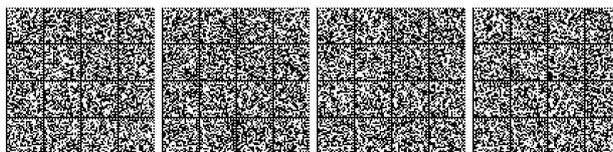
«A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: *a*) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; *b*) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; *c*) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; *d*) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; *e*) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; *f*) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; *g*) di attribuire incarichi di studio e consulenza».

2.- Secondo la ricorrente, la disposizione denunciata violerebbe, nel suo complesso:

gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., per il vulnus che arrecherebbe all'autonomia legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», con l'imporre «vincoli puntuali a determinate voci di spesa»;

l'art. 119, primo comma, Cost., per la radicale negazione, che ne deriverebbe, dell'autonomia finanziaria, sul versante della spesa, riconosciuta alle Province;

gli artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., nonché l'art. 5, comma 1, lettera *e*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale) e l'art. 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi



dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto «pone divieti di spesa che: a) non trovano corrispondenza in divieti introdotti per le amministrazioni statali e, quindi, non sono posti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per queste ultime; b) sono assolutamente rigidi e si applicano uniformemente a tutti gli enti provinciali, non tenendo, quindi, in conto alcun “parametro di virtuosità”»;

in via subordinata, gli stessi artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, oltre all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., e gli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012 e 5, comma 2, lettera e) e comma 2, lettera b), della l. cost. n. 1 del 2012, in quanto «i precetti posti dalla legge statale nell'ambito delle nuove competenze assegnate allo Stato dalla riforma costituzionale del 2012 devono comunque salvaguardare un ambito di autodeterminazione, sul versante della spesa, agli enti di cui all'art. 119, primo comma, Cost.»: ciò che non avverrebbe nel caso del censurato comma 420.

2.1.- Con più specifico riguardo alle prescrizioni di cui alle lettere c), d), e) ed f), sostiene poi la Regione Puglia che la disposizione impugnata si ponga, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., per il vulnus arrecato alla competenza legislativa regionale in materia di “organizzazione amministrativa delle Province”; e con gli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il divieto assoluto, per le Province, di assumere personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, comporterebbe la negazione in radice di un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa di tali enti.

2.2.- Con riferimento, infine, al divieto del ricorso al mutuo sub lettera a), il comma 420 dell'art. 1 della legge in esame è censurato dalla ricorrente per «violazione dell'art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012», in quanto tale divieto sarebbe illegittimamente esteso alle «spese di investimento», in relazione alle quali il citato art. 119 Cost. riconosce, invece, un potere di indebitamento delle Province; e perché, comunque, il legislatore statale, se può prevedere “modalità” e “limiti” relativamente all'indebitamento degli enti territoriali, non potrebbe, al di là di ciò, direttamente introdurre - come viceversa avrebbe fatto con la disposizione denunciata - divieti puntuali di indebitamento.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato, per il costituito Presidente del Consiglio dei ministri, ha, in via pregiudiziale, eccepito l'inammissibilità delle censure relative alle denunciate violazioni «degli artt. 81, 3 e 97 della Costituzione e della L. Costit. n. 1/2012», in ragione del principio che vieta alle Regioni di far valere, nei giudizi in via principale, il contrasto con le norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., ove queste non abbiano una diretta ricaduta, in senso limitativo, sulle competenze legislative regionali.

Nel merito ha contestato che la disposizione impugnata violi alcuno dei plurimi evocati parametri costituzionali, in quanto i divieti, in essa individuati, andrebbero «considerati nel loro insieme e in relazione al risultato finale perseguito, ovvero la tenuta e la solidità complessiva del sistema della finanza pubblica, nell'ambito del [...] delicato processo di riassetto territoriale e istituzionale in corso» a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che ha superato lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza n. 50 del 2015.

Per cui quelli censurati sarebbero vincoli comunque ascrivibili all'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché adottati dal legislatore «per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario», in un ambito che «per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

4.- Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa dello Stato:

quanto all'art. 97 Cost., perché tale parametro non è richiamato dalla ricorrente relativamente alla disposizione qui in esame;

quanto agli artt. 3 e 81 Cost., nonché alle suddette disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012, perché il contrasto della norma impugnata con detti parametri è denunciato, e motivato, in ragione della compromissione, che ne deriverebbe agli enti territoriali, della loro autonomia finanziaria, per il profilo della spesa.

5.- Nel merito, la disposizione di cui all'impugnato comma 420 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 resiste ad ogni censura formulata dalla Regione Puglia.

5.1.- Non sussiste, in primo luogo, la denunciata violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.).

I divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono, infatti, riconducibili, come si pretende dalla ricorrente, alla categoria delle «norme di dettaglio», poiché - nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) - si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore.



La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province. E ciò, dunque, ne postula il "carattere generale" e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015).

5.2.- Non ricorre neppure la lamentata violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., poiché l'intervento statale non elide ogni forma di autonomia finanziaria delle Province, atteso che il divieto del ricorso a mutui (giustificato, per quanto già detto, dalle finalità di cui sopra) è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) di cui alla lettera *a*) del censurato comma 420, in relazione alle quali è ragionevole che l'indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento.

5.3.- Del pari non fondate sono le doglianze che convergono nel sospetto di violazione degli artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera *a*), e comma 2, lettera *b*), della l. cost. n. 1 del 2012 e agli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Anche per tale profilo deve tenersi conto dell'obiettivo finale e unitario - che la disposizione censurata concorre a perseguire - di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica. È in ragione di ciò, infatti, che risultano improponibili, sia la comparazione, che la ricorrente pretende di operare, tra detti enti territoriali e le amministrazioni statali - le quali non sono interessate da un analogo disegno riformatore volto alla loro soppressione - sia la suddistinzione, che a torto si lamenta pretermessa, nell'ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità.

5.4.- Anche rispetto alle censure più specificamente rivolte ai divieti di acquisizione di nuovo personale, di cui alle lettere *c*), *d*), *e*) ed *f*) del comma 420, l'art. 1 della legge impugnata - lungi dall'essere rivolto, come la ricorrente lamenta, alla mera organizzazione dell'ente locale - è, viceversa, connotato dalla finalità, che lo giustifica, di garantire, come detto, il coordinamento della finanza pubblica, atteso che, come già altre volte sottolineato, la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007). E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull'organizzazione dell'ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni promosse dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., oltre all'art. 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e agli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) - dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.*

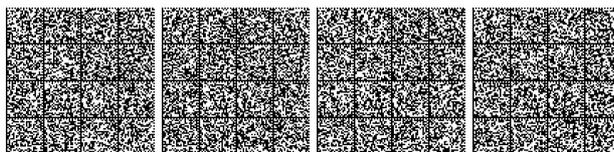
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160143

N. 144

*Sentenza 17 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 611 e 612.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

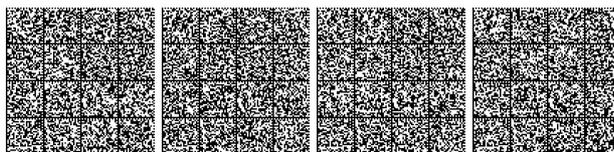
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Veneto ha impugnato, con il ricorso in epigrafe, numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di sta-



bilità 2015) e, tra queste, le disposizioni di cui ai commi 611 e 612, le quali disciplinano criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni.

Secondo la ricorrente, le disposizioni denunciate, «sebbene in astratto dirette all'obiettivo pienamente condivisibile di razionalizzare il preoccupante e ingiustificato fenomeno di abnorme proliferazione delle società partecipate», si porrebbero, «in concreto», in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. E ciò per la ragione che - «non prevedendo alcuna differenziata considerazione dei processi già avviati da alcune società regionali (come invece richiederebbero i principi di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.) e nessun coinvolgimento delle Regioni nella definizione del processo di razionalizzazione (in violazione quindi del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.)» - quella disciplina sarebbe «lesiv[a] della materia di competenza residuale regionale "organizzazione e funzionamento della Regione", riconducibile al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione» e, per tale aspetto, in particolare, interferirebbe nel processo, già da tempo avviato dal Veneto, di razionalizzazione delle partecipazioni regionali sia dirette che indirette.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La difesa dello Stato, richiamando la sentenza di questa Corte n. 159 del 2008, rammenta anzitutto che rispetto alle società orbitanti nell'area degli enti locali, svolgenti attività strumentali alle finalità di questi e strettamente connesse con le previsioni contenute nel testo unico degli enti locali, assume rilievo la disciplina statale in ordine ai profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

In ogni caso, soggiunge l'Avvocatura generale, la disciplina censurata avrebbe finalità di contenimento della spesa pubblica e, in quanto normativa di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica (ponendo «obiettivi e criteri generali», con ampio margine all'intervento regionale), ben potrebbe incidere sulle competenze delle Regioni anche in materia di organizzazione delle stesse e dei relativi enti.

3.- Ha replicato la ricorrente, con successiva memoria, che non sarebbe, comunque, riconducibile a principio fondamentale, od obiettivo generale, in materia di coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo della «soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti», previsto dalla lettera b) del comma 611. Poiché sarebbe, infatti, questo, un «obbligo totalmente puntuale e dettagliato, che prevede un automatismo che non lascia alcuno spazio all'autonomia regionale, che risulta costretta a sopprimere società in cui il limitato numero di dipendenti non dipende dall'inefficienza, ma dalle caratteristiche intrinseche delle società, dirette alla gestione, per conto della Regione, di consistenti patrimoni immobiliari». Ciò che in concreto avverrebbe con riguardo alla Società Veneziana Edilizia Canalgrande, totalmente partecipata da essa Regione Veneto, che è priva di dipendenti e della quale, quindi, sarebbe imposta la soppressione, senza che alcun spazio di manovra venga riservato all'autonomia regionale, là dove, inoltre, sarebbe comunque irragionevole la soppressione di società di cui «non è provata l'inefficienza».

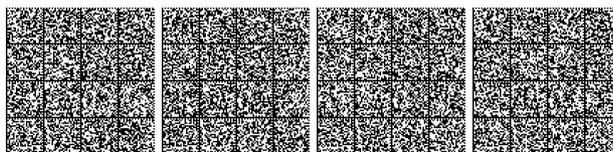
#### *Considerato in diritto*

1.- Per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., la Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe, impugna varie disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), tra le quali, per quanto qui rileva, quelle di cui ai commi 611 e 612 del suo articolo 1.

1.1.- Il comma 611 dell'art. 1 della predetta legge testualmente prevede che «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015».

Tale processo, per espressa previsione normativa, deve tenere conto «anche» dei seguenti criteri:

«a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;



b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni».

Ciò al fine espresso di «assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato».

Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, il successivo comma 612 dispone che «i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire».

La norma prevede, altresì, l'intervento di un organo terzo individuato nella competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, stabilendo che il suindicato piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie «corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

1.2.- Il vulnus ai plurimi evocati parametri costituzionali è motivato dalla ricorrente in ragione del carattere «puntuale e dettagliato [...] ma indifferenziato» dei criteri, modalità e tempi del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possedute da Regioni ed enti locali, recato dalla disciplina statale impugnata e tale da «vincola[re] totalmente le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento».

In particolare, la «soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori [...]», sub lettera b) del comma 611, impedirebbe, irragionevolmente, di «considerare quelle situazioni in cui le società presentano sì tali caratteristiche, ma solo perché dirette alla gestione, per conto della Regione, di consistenti patrimoni (e non necessitando quindi di numeroso personale dipendente), generando utile e non presentando, quindi, alcuno dei profili di inefficienza che potrebbero giustificare la soppressione».

La ricorrente sottolinea ancora come abbia autonomamente «già da tempo avviato processi di razionalizzazione delle partecipazioni regionali, sia dirette che indirette».

E, per tal profilo, lamenta che le disposizioni denunciate non abbiano di ciò tenuto alcun conto (in palese contrasto con i principi di differenziazione e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.), imponendo, anche ad essa Regione Veneto (in violazione, altresì, del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., e della sua competenza residuale nella materia «organizzazione e funzionamento della Regione»), un «ulteriore e generalizzato percorso, dove sono stabiliti [...] oneri aggiuntivi (come l'obbligo di trasmissione della relazione tecnica e della relazione sui risultati conseguiti alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti) e [...] termini perentori per l'adozione di piani da parte delle Regioni e per la dismissione delle partecipazioni detenute».

E proprio il carattere dettagliato e puntuale di queste prescrizioni - ribadisce, infine, la ricorrente - impedirebbe che le stesse possano considerarsi come norme di principio nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

1.3.- Sostiene, viceversa, la difesa erariale che le disposizioni in esame rientrino pianamente nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto, attinenti a «profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali» (come chiarito dalla sentenza di questa Corte n. 159 del 2008); e siano, comunque, anche ascrivibili, quali norme di «principio», alla competenza statutale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

2.- Nessuna delle questioni sollevate è fondata.

2.1.- Rileva, in primo luogo, infatti, che - nel formulare le proprie (come sopra riassunte) censure - la ricorrente muove da una inesatta premessa interpretativa delle disposizioni impugnate. Essa trascura di considerare che l'obiettivo, che tali disposizioni si prefiggono, di «riduzione» delle società, e delle partecipazioni societarie, direttamente o



indirettamente possedute (tra l'altro) dalle Regioni, si basa su un "piano di razionalizzazione", che non emargina, ma coinvolge le stesse Regioni (e che, ove già iniziata, come sostenuto dalla ricorrente, può trovare nella normativa censurata ulteriore implementazione e completamento), un piano da realizzare, infatti, «anche» - e, cioè, "non solo" - in base ai criteri direttivi statali.

La disposizione del comma 611 e quella (ad essa collegata e strumentale) del successivo comma 612 dell'art. 1 risultano, nel loro complesso e su un piano generale, senz'altro riconducibili alle prevalenti finalità, che con esse si intende conseguire, ossia quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica - di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. - recando una disciplina di principio, che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

2.2.- I singoli "criteri" elencati nel comma 611 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sono pertinenti ed intersecano, per di più, anche ulteriori ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il criterio sub *a*) si raccorda, completandole e rafforzandole, alle disposizioni di cui ai commi 27 e 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), e risponde alla stessa finalità di evitare abusi del "tipo" societario e/o delle partecipazioni societarie: finalità che secondo la sentenza n. 148 del 2009 (con la quale è stata esclusa la fondatezza di censure analoghe rivolte, sempre dalla Regione Veneto, ai predetti due commi dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007) «va ricondotta alla materia "tutela della concorrenza", attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e Cost.), anziché [...] alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 159 del 2008)».

Lo stesso è a dirsi per il criterio sub *c*), poiché la "parcellizzazione" dello strumento (la partecipazione in società) per il perseguimento delle medesime finalità istituzionali della Regione è suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza.

E, comunque, l'auspicata «eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate [...]» - funzionale a scopi di risparmio di spesa - non prescinde, a sua volta, da un coinvolgimento delle Regioni, alle quali è lasciato un significativo margine di manovra, per le opzioni, ad esse rimesse, relativamente «anche» ad eventuali «operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni».

Identiche considerazioni valgono per il criterio sub *d*), che ha un corrispondente obiettivo di aggregazione, riferito, in particolare, a società di servizi pubblici locali di rilevanza economica. E che, nella sua portata ulteriore, è volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, tramite l'indicazione di una misura (aggregazione) che, in assenza di specificazioni modali, consente di ascriverla al novero dei principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica».

A sua volta, il criterio sub *b*) - sulla cui illegittimità la Regione insiste particolarmente, anche con la memoria, ravvisandovi una «disposizione di dettaglio» - delinea un "modello di società pubblica", prefigurando (sia pure indirettamente con il disegnarne la configurazione non consentita) la struttura della stessa, in correlazione al principio per cui la relativa compagine non può essere composta «da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti».

In tal senso, la disciplina incide, dunque, a monte, sul modulo organizzativo, e sul relativo statuto, in forza del quale svolgere l'attività "produttiva", e non già sulla scelta, a valle, della Regione su "come" organizzarsi per lo svolgimento dei servizi strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto essa è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile», oltre ad esibire, pure essa, uno scopo (ulteriore) di risparmio finanziario.

Da ultimo, il criterio sub *e*) evoca chiaramente la materia del «coordinamento della finanza pubblica», nell'ambito della quale si pone come "principio fondamentale", in quanto lascia spazio alle Regioni in ordine alla scelta delle modalità di conseguimento dell'obiettivo, che si propone, di un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti.

2.3.- Quanto, infine, alla censura che attiene agli «oneri aggiuntivi» (predisposizione di «piano operativo» e di «relazione tecnica», da comunicare alla Corte dei conti), che imporrebbe (illegittimamente per la Regione Veneto) il censurato comma 612, è sufficiente ribadire che un puntuale obbligo di comunicazione, alla Corte dei conti, di dati a carico degli enti locali (nella specie, oltretutto, senza conseguenze sanzionatorie) è da ricondurre alla realizzazione in concreto delle finalità di coordinamento finanziario e, dunque, ascrivibile ai principi della relativa materia, di competenza concorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014 e n. 417 del 2005).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160144

N. 145

*Sentenza 17 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Imposta sul valore aggiunto - Meccanismo di versamento per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi eseguite nei confronti, tra gli altri, delle Regioni.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 629, lettera *b*), 632 e 633.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 629, lettera *b*), 632 e 633, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015, ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 e depositato in cancelleria il successivo 4 marzo 2015 (reg. ric. n. 31 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, i commi 629, lettera *b*), 632 e 633, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per violazione degli artt. 3, 97, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 118 e 119 Cost.

2.- Premette il ricorrente che il comma 629, lettera *b*), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, inserendo l'art. 17-ter nel decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), introduce il meccanismo del cosiddetto «split payment», secondo cui, nelle cessioni di beni e nelle prestazioni di servizi eseguite nei confronti di enti pubblici (tra i quali anche le Regioni), l'imposta sul valore aggiunto è versata dai medesimi soggetti pubblici allo Stato, secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Ne consegue che i fornitori di beni e i prestatori di servizi alla pubblica amministrazione ricevono l'importo del corrispettivo al netto dell'imposta sul valore aggiunto, la quale è versata, dai soggetti pubblici, direttamente allo Stato.

Ricorda ancora il ricorrente che tale misura, ai sensi del comma 632 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, è stata adottata disponendone «l'entrata in vigore» dal 1° gennaio 2015, senza dunque attendere il preventivo «assenso» del Consiglio dell'Unione europea.

È impugnato, infine, il comma 633 del citato art. 1 che prevede siano comminate sanzioni amministrative agli enti pubblici cessionari o committenti per omessi o tardivi versamenti dell'imposta sul valore aggiunto nei casi previsti dal precedente comma 629, lettera *b*).

Il ricorrente precisa, infine, che alle disposizioni impuginate è stata data attuazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2015 (Modalità e termini per il versamento dell'imposta sul valore aggiunto da parte delle pubbliche amministrazioni).

Le disposizioni di legge ricordate, ad avviso della Regione Veneto, risulterebbero lesive dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il meccanismo introdotto dal censurato comma 629, lettera *b*), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non è contemplato dalla direttiva n. 2006/112/CE del 28 novembre 2006 (Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto). Inoltre, a fronte della presentazione - da parte del Governo italiano alla Commissione europea - della richiesta di una misura in deroga ai sensi dell'art. 395 della medesima direttiva, le disposizioni censurate hanno previsto l'immediata applicabilità della misura stessa a partire dal 1° gennaio 2015, senza attendere, dunque, l'autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea.

Ad avviso della ricorrente, la violazione della sopracitata direttiva e, dunque, dell'art. 117, primo comma, Cost. ridonderebbe sulla sfera di competenza delle Regioni per due ordini di motivi.

In primo luogo, le disposizioni impuginate, imponendo «fin da subito alla Regione e agli enti del sistema regionale un irragionevole onere e costo di adeguamento immediato dei sistemi informativi relativi alla gestione amministrativo contabile, destinato a rivelarsi inutile qualora non avvenga il rilascio delle suddette misure di deroga da parte delle autorità europee», comporterebbero «una lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, di cui agli artt. 118 e 119» Cost.

Analoga lesione deriverebbe - secondo la Regione Veneto - anche dal contrasto delle disposizioni impuginate con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

In secondo luogo, nella prospettazione della ricorrente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. ridonderebbe altresì in una «lesione dell'autonomia finanziaria regionale», poiché la Regione, come gli altri enti del sistema



regionale, non potrebbe più compensare l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite e dovrebbe chiedere il rimborso allo Stato sostenendone l'onere. Tale ipotesi - osserva la Regione Veneto - si verificherebbe in tutti i casi in cui la Regione deve applicare l'imposta sul valore aggiunto nei confronti degli altri soggetti pubblici.

Precisa, infine, la ricorrente che la misura introdotta dalle disposizioni impugnate non sarebbe riconducibile al meccanismo del Quick Reaction Mechanism (QRM), di cui all'art. 199-ter della citata direttiva n. 2006/112/CE e, dunque, non potrebbe ritenersi in alcun modo legittimata da quest'ultimo.

3.- La ricorrente ha presentato istanza di sospensione - ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) - tra gli altri, dei commi 629, lettera b), 632 e 633 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, a causa del pregiudizio grave e irreparabile «all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini» che deriverebbe dall'immediata operatività della norma. Assume la Regione Veneto che l'attuazione del meccanismo del cosiddetto «split payment», introdotto «in violazione del diritto comunitario», costringerebbe il sistema regionale a sostenere ingenti spese per un inutile adeguamento «di tutti i sistemi informativi e contabili», con rilevanti ed irreparabili danni al sistema regionale (Regione e aziende sanitarie) anche in relazione al rispetto dei tempi di pagamento delle imprese.

4.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 3 aprile 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

Premette l'Avvocatura generale dello Stato che l'imposta sul valore aggiunto è un tributo erariale, istituito da norme dello Stato. L'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. attribuisce, infatti, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile». Ben potrebbe, dunque, quest'ultimo - per finalità di interesse generale, quali, nel caso di specie, la lotta contro le frodi e i fenomeni di evasione fiscale - modificare il proprio sistema tributario, o addirittura sopprimere tributi già esistenti, o anche sostituirli con altri ritenuti più idonei, per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'introduzione del meccanismo di cui al comma 629, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sarebbe stato reso necessario, oltre che per innovare il sistema di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto al fine di ridurre il cosiddetto «VAT gap», anche, e soprattutto, per contrastare con efficacia e urgenza fenomeni di evasione e di frode dell'imposta, che sarebbero stati evidenziati da recenti analisi. Da queste ultime sarebbero, infatti, emersi molti casi di imposta sul valore aggiunto pagata dalle amministrazioni ai propri fornitori ma da questi ultimi non versata all'erario, e l'esistenza di frodi connesse «all'occultamento di fatture» relative a cessioni effettuate alla pubblica amministrazione. La rilevanza di tali fenomeni avrebbe reso improcrastinabile l'adozione di un'adeguata misura anti-evasiva, che sarebbe stata individuata proprio nel meccanismo della scissione dei pagamenti, la quale evita che il denaro pubblico, pagato a titolo di imposta sul valore aggiunto dalle pubbliche amministrazioni ai propri fornitori, possa da questi ultimi essere indebitamente trattenuto, anziché versato all'erario.

Aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato che le Regioni, attraverso il meccanismo della scissione dei pagamenti, sarebbero semplicemente tenute a versare all'erario l'importo dell'imposta sul valore aggiunto che normalmente sono obbligate a versare al fornitore di beni o al prestatore di servizi, senza, dunque, alcun aggravio di imposta. Per questo, la difesa statale ritiene del tutto infondata l'eccezione sollevata dalla Regione Veneto in ordine alla lesione della propria autonomia finanziaria: nessun maggior onere viene infatti posto a carico della Regione.

Osserva, peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato che l'obbligo di utilizzare il meccanismo della scissione dei pagamenti si affianca all'obbligo del ricorso alla fatturazione elettronica sugli acquisti da parte della pubblica amministrazione: la combinazione di questi due sistemi consentirebbe una più agevole identificazione delle operazioni soggette alla «riscossione» dell'imposta sul valore aggiunto e costituirebbe una misura di semplificazione della «riscossione», in linea con i principi espressi dagli organi europei.

La difesa statale rileva, ancora, che l'applicazione di tali misure avrebbe il pregio di far affluire immediatamente nelle casse dell'erario maggiori somme a titolo di imposta sul valore aggiunto, una percentuale delle quali è riservata, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), proprio alle Regioni, le quali, dall'applicazione del nuovo meccanismo, trarrebbero dunque un indubbio beneficio.

In ordine alle eccezioni avanzate sulla decorrenza del meccanismo in esame a far data dal 1° gennaio 2015, l'Avvocatura generale dello Stato - dopo aver ricordato che, per l'IVA, l'anno di imposta corrisponde all'anno solare, poiché è a fine anno che si effettua il riepilogo delle operazioni attive e passive svolte nel corso dell'anno e si determina la liquidazione definitiva del debito o del credito d'imposta - osserva come lo Stato italiano abbia chiesto alla



Commissione europea, con nota n. 8006 del 14 novembre 2014, una deroga alla disciplina contenuta nella direttiva n. 2006/112/CE a far data dal 1° gennaio 2015 e, qualora l'autorizzazione non fosse giunta prima di tale data, abbia chiesto di poterla comunque applicare in via retroattiva, proprio allo scopo di non creare problemi di natura contabile e per una maggiore semplicità di gestione.

Parimenti infondate sarebbero - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - le argomentazioni della Regione ricorrente nella parte in cui ritiene lesa la propria autonomia finanziaria a causa dell'impossibilità di compensare l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite. Sul punto, osserva che non solo la disciplina statale non esclude il riconoscimento alla Regione dei crediti IVA, ma introduce disposizioni che agevolano il rimborso dell'imposta. A tal fine, sono illustrate le disposizioni che consentirebbero alle Regioni di usufruire di un rimborso IVA prioritario quando, «in qualità di "fornitori" di pubbliche amministrazioni», sono soggette all'applicazione del meccanismo della scissione dei pagamenti: si tratta dell'art. 30 del d.P.R. n. 633 del 1972, come modificato dal comma 629, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, il quale include le operazioni effettuate applicando il meccanismo della scissione dei pagamenti tra quelle che consentono il rimborso del credito IVA in base al requisito dell'aliquota media, e dell'art. 8 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2015, il quale ricomprende proprio i soggetti chiamati ad applicare il meccanismo della scissione dei pagamenti tra le categorie di contribuenti per i quali i rimborsi dell'IVA sono eseguiti in via prioritaria, ai sensi dell'art. 38-bis, comma 10, del medesimo d.P.R. n. 633 del 1972.

Quanto agli oneri che le Regioni dovrebbero sopportare per presentare le richieste di rimborso, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che l'art. 13 del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata) ha sostituito l'art. 38-bis del d.P.R. n. 633 del 1972, allo scopo di semplificare e accelerare il rimborso dell'IVA. In particolare, il legislatore statale ha innalzato da 5.164 a 15.000 euro l'ammontare dei rimborsi eseguibili senza prestazione di garanzia e senza altri adempimenti, e ha introdotto la possibilità di ottenere rimborsi di importo superiore a 15.000 euro senza prestazione di garanzia, tramite presentazione di una dichiarazione annuale o di un'istanza trimestrale munita di visto di conformità, o una sottoscrizione alternativa, e una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante la sussistenza dei requisiti patrimoniali stabiliti dalla norma. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disciplina ricordata di fatto escluda la prestazione di garanzia da parte delle pubbliche amministrazioni, in forza del principio secondo cui lo Stato non è tenuto a garantire se stesso.

Essa rileva, quindi, che i maggiori costi a carico della Regione a seguito dell'adozione del meccanismo del cosiddetto «split payment» sarebbero «totalmente inconsistenti».

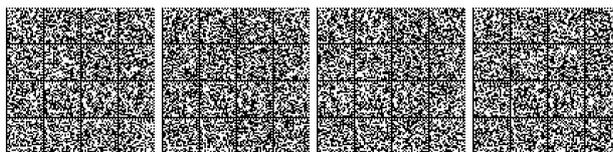
In ordine alla presunta illegittimità costituzionale del comma 633 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, la difesa statale osserva che la Regione non avrebbe offerto alcuna argomentazione a sostegno di tale censura. Ricorda, comunque, sul punto, che la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 1/E del 9 febbraio 2015, proprio in considerazione dell'incertezza in materia, ha fatto salvi i comportamenti tenuti dai contribuenti anteriormente all'emanazione della circolare stessa, stabilendo che essi non siano soggetti a sanzioni.

L'Avvocatura generale dello Stato chiede, infine, il rigetto dell'istanza cautelare, in quanto essa difetterebbe dei requisiti tanto del *fumus*, quanto del *periculum in mora*, e sollecita la Corte a comparare il pregiudizio lamentato dalla ricorrente con quello che deriverebbe dalla sospensione delle disposizioni impugnate, dirette a garantire, in un contesto caratterizzato da una sfavorevole contingenza economica, un quadro di riferimento compatibile con i parametri europei.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 26 aprile 2016, la difesa della Regione Veneto ha depositato una memoria, in cui replica alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato e svolge ulteriori considerazioni.

La difesa regionale, pur ricordando che, successivamente alla proposizione del ricorso, il Consiglio dell'Unione europea, con decisione di esecuzione (UE) 14 luglio 2015, n. 2015/1401, ha autorizzato lo Stato italiano ad introdurre una misura in deroga agli artt. 206 e 226 della direttiva n. 2006/112/CE, osserva come tale decisione specifichi che essa «si applica a decorrere dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2017», mentre la disposizione impugnata, non prevedendo alcuna data di scadenza, «ha introdotto - e continua a mantenere nell'ordinamento giuridico italiano - in modo illimitato nel tempo la misura autorizzata dal Consiglio dell'Unione europea solo fino al 2017». La disposizione censurata resterebbe, dunque, costituzionalmente illegittima - secondo la difesa regionale - nella parte in cui non prevede un termine di scadenza al 31 dicembre 2017, con ciò confermando la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché in contrasto con la predetta decisione di esecuzione. Sono a tale fine evocate le decisioni della Corte costituzionale - sentenze n. 64 e n. 43 del 2016 - con le quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme statali che non prevedevano un termine di scadenza, «come nel caso delle misure di contenimento statali della spesa che intervengono a tempo indeterminato sull'autonomia regionale».

La difesa regionale ribadisce, quindi, i motivi per i quali ritiene che la violazione del diritto europeo abbia delle ricadute sulle competenze costituzionalmente garantite alla Regione, assumendo che quest'ultima sia stata ingiustamente obbligata ad adeguare la propria organizzazione amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Cost.,



e che tutto il sistema regionale (incluse le aziende sanitarie regionali e gli enti ospedalieri) sia stato gravato non solo del costo di adeguamento dei sistemi informativi, ma anche del costo derivante dall'impossibilità di compensare l'IVA e dall'onere per chiederne il rimborso, con conseguente violazione della propria autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

La difesa regionale rileva, inoltre, che le disposizioni impugnate sarebbero, allo stesso modo, costituzionalmente illegittime, con riferimento al periodo antecedente al 31 dicembre 2017, «sia alla luce del diritto dell'Unione europea che della Costituzione», nella misura in cui estendono l'ambito di applicazione del meccanismo del cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra pubbliche amministrazioni.

Con riguardo alla presunta lesione del diritto dell'Unione europea, la Regione Veneto, muovendo dal presupposto che la misura introdotta sia volta ad evitare che siano gli operatori privati a non versare l'IVA allo Stato, assume che sarebbe contraria a tale *ratio* la sua applicazione anche nei rapporti tra pubbliche amministrazioni. In tale ipotesi, proprio per la natura dei soggetti coinvolti, non sarebbe per definizione invocabile la giustificazione anti-evasiva e anti-elusiva della misura.

Secondo la difesa regionale, dunque, la citata decisione del Consiglio dell'Unione europea del 14 luglio 2015 non potrebbe essere interpretata nel senso che essa autorizzi la misura in deroga anche in relazione all'imposta sul valore aggiunto dovuta dalle pubbliche amministrazioni.

A sostegno di tale interpretazione sono citate due decisioni della Corte di giustizia, ove sarebbe affermato che è compito delle autorità e dei giudici nazionali agire al fine di evitare che il pagamento delle imposte sia eluso fraudolentemente o abusivamente, «quando sussistano elementi oggettivi in tal senso» (Corte di giustizia, sentenza 6 luglio 2006, nelle cause riunite C-439/04 e C-440/04, e sentenza 21 giugno 2012, nelle cause riunite C-80/11 e C-142/11). Nei rapporti tra pubbliche amministrazioni - secondo la difesa regionale - tali ragioni oggettive non sussisterebbero.

Assume, quindi, la difesa regionale che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, «con la medesima ricaduta sulle competenze regionali», anche con gli artt. 3 e 97 Cost., in riferimento ai principi di proporzionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione, dal momento che si imporrebbe alla Regione un onere «da tutti i punti di vista ingiustificato».

Per tali motivi, la Regione Veneto insiste per l'accoglimento delle censure esposte nel ricorso e, in particolare, per l'accoglimento della censura relativa all'estensione del cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra pubbliche amministrazioni.

In via subordinata, chiede alla Corte costituzionale di operare un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sottoponendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione: «se la Direttiva 2006/112/CE e la Decisione di esecuzione (UE) 2015/1401 ostino all'applicazione di una misura quale quella prevista dall'art. 1, comma 629, lettera *b*), nella parte in cui estende il meccanismo del cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra Pubbliche Amministrazioni».

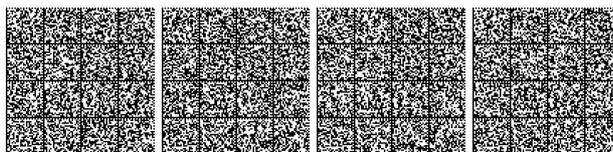
La difesa regionale replica, infine, ad alcune argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

In relazione all'asserita lesione dell'autonomia finanziaria derivante dall'impossibilità di compensare l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite e dalla necessità della Regione di chiederne il rimborso sostenendo oneri procedurali e finanziari, la ricorrente osserva che le disposizioni citate dall'Avvocatura generale dello Stato, al fine di dimostrare che la disciplina vigente di fatto escluderebbe la prestazione di garanzia da parte delle pubbliche amministrazioni, consentono soltanto, ma non obbligano, gli uffici competenti a disporre l'esonero da tale garanzia.

Nessun pregio - secondo la difesa della ricorrente - avrebbe poi l'affermazione secondo cui una consistente parte dell'IVA è riservata, come dispone l'art. 4 del d.lgs. n. 68 del 2011, alle Regioni, le quali, dal nuovo meccanismo, trarrebbero perciò beneficio. La Regione Veneto osserva che la compartecipazione regionale all'IVA «non è strutturata come una compartecipazione dinamica, per cui tanto più è il gettito, tanto più affluisce alle casse delle Regioni», dipendendo invece, unicamente, dalla determinazione del fabbisogno sanitario, stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto impugna, tra gli altri, i commi 629, lettera *b*), 632 e 633 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 118 e 119 Cost.



Il comma 629, lettera *b*), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, inserendo l'art. 17-*ter* nel decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), introduce nella disciplina dell'IVA il meccanismo del cosiddetto «split payment». Secondo tale meccanismo, in presenza di cessioni di beni e di prestazioni di servizi eseguite nei confronti di enti pubblici (tra i quali anche le Regioni), questi ultimi versano ai fornitori l'importo del corrispettivo al netto dell'IVA, mentre l'imposta è versata dai medesimi soggetti pubblici direttamente allo Stato, secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il successivo comma 632 - sul presupposto che l'introduzione del meccanismo in questione costituisca una deroga al diritto europeo in materia - stabilisce che, «nelle more del rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, della misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione europea», il meccanismo introdotto dal citato comma 629, lettera *b*), trova comunque applicazione per le operazioni per le quali l'imposta sul valore aggiunto è esigibile a partire dal 1° gennaio 2015.

Il comma 633 del citato art. 1 prevede, infine, che siano comminate sanzioni amministrative agli enti pubblici cessionari o committenti per omessi o tardivi versamenti dell'IVA nei casi previsti dal precedente comma 629, lettera *b*).

Tali norme, ad avviso della Regione Veneto, sarebbero lesive dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto prevedono che le disposizioni in tema di pagamento dell'imposta sul valore aggiunto, contenenti deroghe rispetto alle previsioni della direttiva, siano applicabili dal 1° gennaio 2015, senza, dunque, attendere l'autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea, richiesta dalla direttiva 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE (Direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto).

Ad avviso della ricorrente, l'asserita violazione della direttiva europea e, dunque, dell'art. 117, primo comma, Cost. ridonderebbe sulla sfera di competenza costituzionalmente riservata alla Regione, per due ordini di motivi.

In primo luogo, le disposizioni impugnate imporrebbero alla Regione e agli enti del sistema regionale un immediato e irragionevole onere di adeguamento dei sistemi informativi per la gestione amministrativa e contabile, destinato a rivelarsi inutile qualora le misure di deroga non vengano autorizzate da parte della competente autorità europea. Ciò comporterebbe una indiretta lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, di cui agli artt. 118 e 119 Cost.

Le disposizioni impugnate, per le stesse ragioni, si porrebbero in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

In secondo luogo, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. ridonderebbe ulteriormente in una «lesione dell'autonomia finanziaria regionale», poiché la Regione, come gli altri enti del sistema regionale, non potrebbe più compensare l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite, dovendo invece chiederne il rimborso allo Stato sostenendo i pertinenti, gravosi, oneri. Tale ipotesi - osserva la ricorrente - si verificherebbe in tutti i casi in cui la Regione debba applicare l'imposta sul valore aggiunto nei confronti di altri soggetti pubblici.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso in esame, deve essere anzitutto valutata l'ammissibilità delle censure svolte dalla ricorrente con la memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

In tale memoria, infatti - preso atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, il Consiglio dell'Unione europea, con la decisione di esecuzione (UE) 14 luglio 2015, n. 2015/1401, ha autorizzato l'Italia ad introdurre misure in deroga agli artt. 206 e 226 della direttiva n. 2006/112/CE - la ricorrente osserva che le disposizioni impugnate contrasterebbero, comunque, con l'art. 117, primo comma, Cost., sotto due distinti profili.

In primo luogo, la citata decisione di esecuzione prevede che le misure in deroga si applichino a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2017, mentre la disposizione impugnata (ossia, l'art. 1, comma 629, lettera *b*, della legge n. 190 del 2014), non stabilendo alcuna data finale, avrebbe introdotto nell'ordinamento giuridico italiano - e continuerebbe a mantenervi - una misura priva di limiti temporali. Secondo la difesa regionale, dunque, tale disposizione, nella parte in cui non prevede il termine finale della propria efficacia al 31 dicembre 2017, si confermerebbe lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., perché in contrasto, appunto, con la citata decisione del Consiglio dell'Unione europea.

In secondo luogo, la difesa regionale asserisce che le disposizioni impugnate sarebbero comunque illegittime, con riferimento al periodo antecedente al 31 dicembre 2017, nella parte in cui estendono l'ambito di applicazione del meccanismo del cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra pubbliche amministrazioni. Muovendo dal presupposto che la misura introdotta sia volta ad evitare che siano gli operatori e i fornitori privati a non versare l'IVA all'erario, e che il diritto dell'Unione europea consenta misure di contrasto all'evasione di imposte solo «quando sussistano elementi oggettivi in tal senso», la Regione Veneto assume che sarebbe contraria a tale *ratio* l'applicazione del meccanismo del cosiddetto «split payment» anche ai rapporti tra pubbliche amministrazioni: per questi ultimi, non sarebbe per definizione invocabile, infatti, la giustificazione anti-evasiva e anti-elusiva della misura.



Secondo la difesa regionale, dunque, la citata decisione del Consiglio del 14 luglio 2015 non potrebbe essere interpretata nel senso che essa autorizzi la deroga anche in relazione all'imposta sul valore aggiunto dovuta dalle pubbliche amministrazioni. In via subordinata, la ricorrente chiede a questa Corte di disporre, su tale profilo, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per chiedere se la direttiva n. 2006/112/CE e la decisione di esecuzione (UE) n. 2015/1401 ostino all'applicazione di una misura quale quella prevista dall'art. 1, comma 629, lettera *b*), della l. n. 190 del 2014, nella parte in cui estende il cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra pubbliche amministrazioni.

Secondo costante giurisprudenza di questa Corte, le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse nel ricorso stesso, non già, invece, censure ulteriori. L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via principale è, infatti, limitato alle questioni individuate nell'atto introduttivo e non può la parte ricorrente introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare in via principale le leggi, né modificare o integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate (*ex plurimis*, sentenze n. 65 e n. 64 del 2016, n. 153 del 2015, n. 108 del 2012, n. 169 del 2010).

Alla luce di tale giurisprudenza, è inammissibile la censura secondo la quale le disposizioni impugnate, nella parte in cui estendono l'ambito di applicazione del cosiddetto «split payment» anche alle operazioni tra pubbliche amministrazioni, sarebbero lesive dell'art. 117, primo comma, Cost. Questa censura, infatti, ben avrebbe potuto essere immediatamente svolta nel ricorso introduttivo, che è invece incentrato esclusivamente sulla mancata autorizzazione, da parte del Consiglio dell'Unione europea, all'introduzione di misure derogatorie rispetto a quanto previsto agli artt. 206 e 226 della citata direttiva europea. Invero, nel ricorso, l'applicazione del cosiddetto «split payment» alle pubbliche amministrazioni non è in sé contestata, venendo unicamente lamentate difficoltà applicative derivanti dall'impossibilità per la Regione di compensare, nei rapporti con altre pubbliche amministrazioni, l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite. Per questo, la censura ora in esame, svolta per la prima volta nella memoria (nella quale viene altresì chiesto, sul punto, di disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia), non si lascia ridurre a semplice argomento a sostegno delle violazioni già lamentate, ma assume i contorni di una questione nuova, come tale inammissibile.

Ammissibile, invece, è la censura che lamenta l'assenza, nelle disposizioni impugnate, di un termine finale di efficacia alle misure in deroga, a fronte di un'autorizzazione che consente tali deroghe solo per un triennio. Poiché il ricorso introduttivo era incentrato sull'asserita lesione derivante dall'introduzione di norme in deroga al diritto europeo, in assenza della prescritta autorizzazione, la circostanza che tale autorizzazione sia intervenuta, nelle more del giudizio, consente di ritenere che la censura relativa alla carenza, nella disposizione impugnata, di un termine finale di efficacia costituisca non già nuova censura, ma sviluppo argomentativo logicamente conseguente dell'originaria prospettazione.

3.- Tutte le questioni sollevate sono, in ogni caso, inammissibili, sotto un profilo ben distinto da quello appena esaminato.

La Regione Veneto lamenta la lesione - da parte della disciplina statale - di tre parametri costituzionali, tutti non attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni. È, in primo luogo, allegata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe introdotto una disciplina derogatoria del diritto europeo senza attendere l'autorizzazione dalla competente autorità; per le stesse ragioni, inoltre, è lamentata la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali - appunto - trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (*ex plurimis*, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016, n. 220 e n. 219 del 2013). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni - nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie - a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto.

Ebbene, nel caso di specie, la pretesa violazione degli indicati parametri non presenta alcun profilo di ridondanza rispetto alla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione.

La ricorrente si diffonde nell'illustrazione del meccanismo introdotto dal legislatore statale e insiste sulle conseguenze che esso avrebbe prodotto sul sistema di fatturazione e sulle gravose procedure da seguire per ottenere il rimborso dell'IVA.



In particolare, la Regione Veneto lamenta una lesione indiretta della propria autonomia amministrativa e finanziaria, di cui agli artt. 118 e 119 Cost., poiché sarebbe stata costretta, insieme agli altri enti del sistema regionale, fin da subito, a sostenere un costo di adeguamento «dei sistemi informativi», il quale avrebbe potuto rivelarsi inutile qualora la necessaria autorizzazione fosse stata negata dal Consiglio dell'Unione europea.

Inoltre, la ricorrente lamenta una specifica lesione indiretta della propria autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost., poiché - nei casi in cui è chiamata a prestare servizi o ad operare cessioni di beni ad altre pubbliche amministrazioni - essa non potrebbe più compensare l'imposta sul valore aggiunto, ma dovrebbe chiederne il rimborso allo Stato.

Nonostante tali argomentazioni, questa Corte ritiene che non vi siano, nel caso di specie, attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione suscettibili di essere indirettamente lese dalle disposizioni impugnate.

La disciplina censurata rientra pacificamente nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «sistema tributario e contabile», come del resto riconosciuto dalla stessa ricorrente.

Alle Regioni non è riservata, in tale materia, alcuna potestà, né di tipo legislativo, né di tipo amministrativo. Ed infatti alle disposizioni impugnate è stata data attuazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, cui hanno fatto seguito varie circolari interpretative dell'Agenzia delle entrate.

Gli inconvenienti lamentati dalla ricorrente riguardano tutti i soggetti che effettuano cessioni o prestano servizi alle pubbliche amministrazioni, ai quali il legislatore statale ha legittimamente imposto - ancora ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - un diverso sistema di versamento dell'IVA (introducendo, peraltro, procedure semplificate di rimborso).

Ciò che la Regione lamenta - il necessario adeguamento dei propri sistemi informativi al nuovo meccanismo di fatturazione - costituisce una mera conseguenza di fatto cui hanno dovuto adeguarsi tutte le pubbliche amministrazioni (è la stessa Regione, del resto, a rilevare che le disposizioni impugnate incidono su tutte le amministrazioni del sistema regionale).

Analogamente, la circostanza per cui la Regione non possa più compensare l'imposta sul valore aggiunto è una conseguenza che ricade sia su tutti gli operatori privati che intrattengono rapporti con le amministrazioni pubbliche, sia su tutte le amministrazioni pubbliche, nelle loro reciproche relazioni.

In tale contesto, la sfera di efficacia della disciplina statale impugnata non incontra alcun ambito costituzionalmente riservato alla Regione. Ne consegue l'inammissibilità delle questioni, per difetto di ridondanza.

4.- L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, formulata dalla ricorrente Regione Veneto nel ricorso, resta assorbita dalla decisione di inammissibilità delle censure proposte (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273, n. 220 e n. 46 del 2013, n. 299 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 629, lettera b), 632 e 633, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosse dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.*

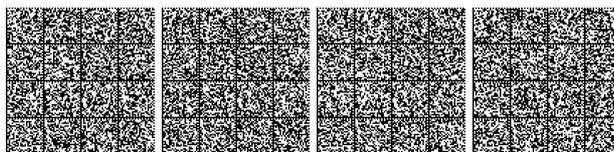
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160145

N. 146

*Sentenza 18 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Notificazione del ricorso per la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore collettivo e del decreto fissazione dell'udienza - Procedimento in caso di mancato reperimento del destinatario.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma terzo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra Rotundo Antonio nella qualità di socio e legale rappresentante della Cooperativa agricola APOA Demetra società cooperativa a responsabilità limitata e la curatela del Fallimento "Cooperativa agricola APOA Demetra soc. coop. a r.l." ed altra, con ordinanza del 28 aprile 2015, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.



*Ritenuto in fatto*

1.- Chiamata a decidere sul reclamo avverso la sentenza dichiarativa del fallimento di una società cooperativa la quale lamentava di non aver potuto partecipare all'istruttoria prefallimentare per non aver avuto notizia della data dell'udienza di convocazione di essa debitrice, l'adita Corte d'appello di Catanzaro - rilevato che il ricorso del creditore ed il pedissequo decreto del giudice delegato di fissazione dell'udienza di comparizione, dopo l'esito di precedenti loro notifiche presso l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) e presso la sede di detta società, erano stati infine notificati con deposito nella casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese, così come prescritto dall'art. 15, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, al fine del decidere sul proposto reclamo, ed ha perciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 15, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942, nel testo come sopra modificato ed attualmente vigente.

Secondo il Collegio rimettente - che dichiaratamente rivolge le proprie censure alla sola ipotesi della notifica ad imprese esercitate in forma collettiva - la possibilità, consentita dalla norma denunciata, che una siffatta notifica, in caso di mancato reperimento del destinatario, si perfezioni con il solo deposito nella casa comunale, senza le ulteriori cautele previste dall'art. 145 del codice di procedura civile per le notifiche a persona giuridica (e cioè «senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente» e senza la previsione alternativa di notifica alla persona fisica del legale rappresentante della società) comporterebbe «una disparità di trattamento tra le notifiche “ordinarie” e quelle del processo fallimentare [...] né ragionevole né motivata», in violazione del precetto dell'art. 3 della Costituzione.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., per il profilo del diritto di difesa della persona giuridica debitrice, poiché il mero deposito nella casa comunale «non costituisce un mezzo idoneo a rendere conoscibile l'atto al suo destinatario, mancando qualsiasi altra cautela diretta a rendere edotto il notificato».

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

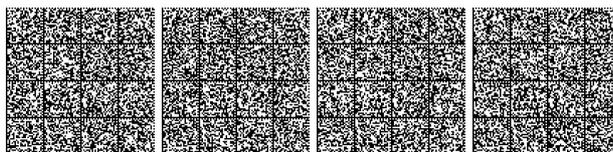
Ciò in ragione della non assimilabilità delle notifiche ordinarie e di quelle del processo fallimentare, e in considerazione della *ratio* della norma censurata, la quale, «in definitiva, poggia, senza ledere gli artt. 3 e 24 Cost., sull'insopprimibile esigenza di bilanciamento nella fase istruttoria tra il diritto al contraddittorio dell'imprenditore e le esigenze di celerità a tutela dei creditori, ai quali deve essere evitato un danno derivabile dalla mancata sollecita instaurazione della procedura».

*Considerato in diritto*

1.- Nel corso del giudizio di cui si è in narrativa detto, la Corte d'appello di Catanzaro - premessane la rilevanza, e motivatane la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione - ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

2.- La disposizione denunciata stabilisce che alla notifica del ricorso per la dichiarazione di fallimento e del decreto di fissazione dell'udienza debba procedere la cancelleria e che essa debba essere effettuata all'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) del destinatario risultante dal registro delle imprese ovvero dall'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata. Solo nel caso in cui ciò risulti impossibile, o se la notifica abbia avuto esito negativo, della stessa viene onerato il creditore istante che dovrà procedervi a mezzo di ufficiale giudiziario, il quale, a tal fine, dovrà accedere di persona presso la sede legale del debitore con successivo deposito nella casa comunale, ove il destinatario non sia lì reperito.

3.- Secondo la Corte rimettente, che espressamente limita la questione alla ipotesi della notifica ad imprenditore collettivo, la riferita disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., per l'«irragionevole ed immotivata disparità di trattamento», cui darebbe luogo, rispetto alle modalità richieste per la notifica “ordinaria” a persona giuridica, con riguardo alla specifica evenienza del mancato reperimento del destinatario presso la sede legale. Atteso che il procedimento notificatorio si perfeziona, nel contesto del processo fallimentare, con (e nel momento stesso *de*) il «deposito dell'atto nella



casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese», senza le ulteriori cautele previste, invece, dall'art. 145 del codice di procedura civile, per le notifiche a persona giuridica (e cioè «senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente») e senza la previsione alternativa di notifica alla persona fisica del legale rappresentante della società). Risultando, con ciò, sempre ad avviso del rimettente, di conseguenza violato anche l'art. 24 Cost., in quanto la disciplina censurata prevederebbe «modalità di notifica che non comportano neanche astrattamente la conoscibilità della pendenza della procedura» a carico dell'impresa collettiva, destinataria della istanza di fallimento.

4.- La questione non è fondata in relazione ad entrambi i parametri che si assumono violati.

4.1.- Non sussiste, in primo luogo, infatti, la prospettata violazione dell'art. 3 Cost., attesa la diversità delle fattispecie poste a confronto, che ne giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversa disciplina delle notificazioni.

A differenza della disposizione di cui all'evocato art. 145 cod. proc. civ. - esclusivamente finalizzata all'esigenza di assicurare alla persona giuridica l'effettivo esercizio del diritto di difesa in relazione agli atti ad essa indirizzati ad alle connesse procedure - il riformulato art. 15 della così detta legge fallimentare (come emerge dalla relazione di accompagnamento dell'art. 17 del d.l. n. 179 del 2012, il cui testo, *in parte qua*, non è stato oggetto di modifiche in sede di conversione) si propone, infatti, di «coniugare» quella stessa finalità di tutela del diritto di difesa dell'imprenditore (collettivo) «con le esigenze di celerità e speditezza cui deve essere improntato il procedimento concorsuale». E, a tal fine appunto, prevede che «il tribunale è esonerato dall'adempimento di ulteriori formalità quando la situazione di irreperibilità deve imputarsi all'imprenditore medesimo».

La specialità e la complessità degli interessi (comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito), che il legislatore del 2012 ha inteso tutelare con l'introdotta semplificazione del procedimento notificatorio nell'ambito della procedura fallimentare, segnano, dunque, l'inevitabile diversità tra il suddetto procedimento e quello ordinario di notifica ex art. 145 cod. proc. civ.

Ciò, dunque, ne esclude la comparabilità in riferimento al precetto dell'art. 3 Cost.

4.2.- Del pari non fondata è anche la residua censura di violazione dell'art. 24 Cost.

Il diritto di difesa, nella sua declinazione di conoscibilità, da parte del debitore, dell'attivazione del procedimento fallimentare a suo carico, è adeguatamente garantito dalla norma denunciata, proprio in ragione del predisposto duplice meccanismo di ricerca della società.

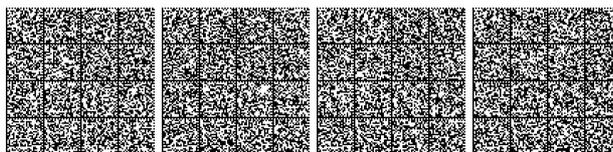
Questa, infatti, ai fini della sua partecipazione al giudizio, viene notiziata prima presso il suo indirizzo di PEC, del quale è obbligata a dotarsi, ex art. 16 del d.l., 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2, ed è tenuta a mantenere attivo durante la vita dell'impresa; dunque, in forza di un sistema che presuppone il corretto operare della disciplina complessiva che regola le comunicazioni telematiche da parte dell'ufficio giudiziario e che, come tale, consente di giungere ad una conoscibilità effettiva dell'atto da notificare, in modo sostanzialmente equipollente a quella conseguibile con i meccanismi ordinari (ufficiale giudiziario e agente postale).

Solo a fronte della non utile attivazione di tale primo meccanismo segue la notificazione presso la sede legale dell'impresa collettiva: ossia, presso quell'indirizzo da indicare obbligatoriamente nell'apposito registro ex l. 29 dicembre 1993 n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) e successive modifiche, la cui funzione è proprio quella di assicurare un sistema organico di pubblicità legale, sì da rendere conoscibili - e perciò opponibili ai terzi, nell'interesse dello stesso imprenditore - i dati concernenti l'impresa e le principali vicende che la riguardano.

Per cui, in caso di esito negativo di tale duplice meccanismo di notifica, il deposito dell'atto introduttivo della procedura fallimentare presso la casa comunale ragionevolmente si pone come conseguenza immediata e diretta della violazione, da parte dell'imprenditore collettivo, dei descritti obblighi impostigli dalla legge.

Ciò anche alla luce del principio, più volte enunciato dalla Corte di cassazione (seppur con riferimento al testo previgente dell'art. 15 della legge fallimentare), per cui esigenze di compatibilità tra il diritto di difesa e gli obiettivi di speditezza e operatività, ai quali deve essere improntato il procedimento concorsuale, giustificano che il tribunale resti esonerato dall'adempimento di ulteriori formalità, ancorché normalmente previste dal codice di rito, allorché la situazione di irreperibilità dell'imprenditore debba imputarsi alla sua stessa negligenza e a condotta non conforme agli obblighi di correttezza di un operatore economico (sezione sesta, sentenze n. 3062 del 2011, n. 32 del 2008).

Va conclusivamente poi considerato che il sistema, nel quale si inserisce la disposizione censurata, non è privo di ulteriori correttivi a tutela della effettività del diritto di difesa dell'imprenditore.



La riconosciuta natura “devolutiva” del reclamo - come regolato dall’art. 18 della legge fallimentare, nel testo sostituito dall’art. 2, comma 7, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell’articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della l. 14 maggio 2005, n. 80) - consente, infatti, al fallito, benché non costituito innanzi al tribunale, di indicare, comunque, per la prima volta, in sede di reclamo avverso la sentenza di primo grado (che gli viene notificata nelle forme ordinarie), i fatti a sua difesa ed i mezzi di prova di cui intenda avvalersi al fine di sindacare la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi che hanno condotto alla dichiarazione di fallimento (Corte di cassazione, sentenze n. 6835 e n. 6300 del 2014, n. 22546 del 2010, ordinanza n. 9174 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 15, comma terzo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall’art. 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte d’appello di Catanzaro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160146

N. 147

*Sentenza 31 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Anticipazioni del Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell’Unione europea - Modalità di reintegro delle somme anticipate.**

- Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 4 marzo 2015, n. 20 - art. 4-bis.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 marzo 2015, n. 20, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 4 maggio 2015, depositato in cancelleria l'11 maggio 2015 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

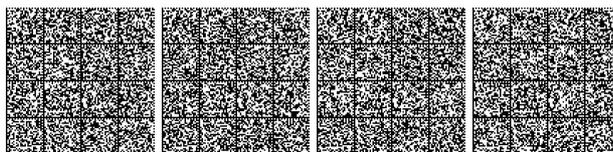
1.- Con ricorso depositato nella cancelleria di questa Corte in data 11 maggio 2015 e iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2015, la Regione Campania, rappresentata e difesa come indicato in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), inserito in sede di conversione dalla legge 4 marzo 2015, n. 20. La disposizione censurata, nell'inserire il comma 9-*bis* all'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), prevede che, al fine di consentire la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, gli oneri finanziari a esse relativi possono essere anticipati, nei limiti delle disponibilità, dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; il reintegro delle somme anticipate deve avvenire - secondo la disposizione impugnata - mediante rivalsa nei confronti delle amministrazioni cui sono imputate le violazioni che hanno dato adito alle sentenze di condanna, «sentite le stesse».

La difesa regionale lamenta la violazione degli artt. 77, 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, 121 e 123 della Costituzione.

1.1.- Secondo la difesa regionale, il censurato art. 4-*bis* lederebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il principio di leale collaborazione e l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni, in violazione degli artt. 97, 119 e 120 Cost.

Benché lo Stato possa, nell'esercizio delle competenze in materia di «coordinamento della finanza pubblica» attribuitegli dalla Costituzione, determinare principi fondamentali limitativi dell'autonomia finanziaria regionale, la Regione ritiene, richiamando la giurisprudenza costituzionale, che tali principi non possano privarla della potestà di concorrere alla individuazione degli strumenti e delle modalità di attuazione dei menzionati principi. Il coinvolgimento delle Regioni dovrebbe essere preservato, secondo la ricorrente, anche nei casi in cui il legislatore statale è chiamato ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

Di qui discenderebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata che limita la partecipazione della Regione a una intesa in senso debole («sentite le stesse»), essendo al contrario doverosa «[un']intesa in senso forte,



con la quale si stabiliscano le modalità di restituzione degli importi nonché i termini per l'adempimento». A ragionare diversamente, argomenta la ricorrente, le Regioni «si vedrebbero spogliate autoritativamente di risorse finanziarie destinate allo svolgimento di propri compiti istituzionali», con conseguente lesione anche del principio di buon andamento nella amministrazione.

Tale interpretazione sarebbe avvalorata dalla lettura sistematica del complesso normativo nel quale la disposizione censurata è collocata: complesso normativo dal quale rileverebbe la scelta del legislatore statale a favore di una procedura per il recupero di importi a titolo di rivalsa improntata al coinvolgimento dell'ente territoriale. La peculiare previsione censurata determinerebbe, altresì, una violazione del principio di leale collaborazione.

1.2.- Secondo la difesa regionale, il censurato art. 4-bis violerebbe, altresì, l'art. 77 Cost., essendo stato introdotto in sede di conversione dalla l. n. 20 del 2015, con un emendamento «del tutto disomogeneo con il contenuto e le finalità» del decreto convertito. La ricorrente ricorda, menzionando la giurisprudenza costituzionale in materia, che le Regioni possono promuovere questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli che stabiliscono il riparto di competenze tra Stato e Regioni «quando la violazione ridondi su tali competenze o in generale sull'autonomia regionale». La Regione prosegue, poi, osservando che la facoltà di emendamento, in sede di conversione di un decreto-legge, incontra un «preciso limite nella impossibilità di interrompere la sequenza tipica prevista dall'art. 77, secondo comma, Cost.», con la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione, inserita in sede di conversione, disomogenea rispetto al contenuto e alle finalità del decreto convertito.

In riferimento al caso di specie, la Regione osserva che attraverso lo strumento del decreto-legge lo Stato «pregiudica la possibilità per le regioni di rappresentare le proprie esigenze nel corso del procedimento legislativo»; inoltre, la disciplina di carattere generale sul diritto di rivalsa del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stata inserita in un decreto-legge avente tutt'altro scopo e tutt'altro oggetto, occupandosi prevalentemente di stabilimenti industriali adiacenti la zona di Taranto.

2.- Con atto depositato in data 15 giugno 2015, 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 infondato.

2.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ricostruisce la *ratio* sottesa alla l. n. 234 del 2012, all'interno del cui art. 43 è inserita la norma oggetto della presente censura. La legge mira a salvaguardare il bilancio dello Stato «attraverso la “responsabilizzazione” degli enti territoriali e degli altri enti pubblici». Lette in tale prospettiva, le disposizioni impugnate sono espressione della competenza statale tanto in materia di determinazione dei principi fondamentali del «coordinamento della finanza pubblica», quanto in materia di «ordinamento civile», specie nella parte in cui disciplina un particolare caso di rivalsa, «che in assenza della norma speciale rientrerebbe nelle previsioni dell'art. 2055, comma secondo, cod. civ. e sarebbe regolata dal diritto civile».

2.2.- In secondo luogo, la difesa statale chiarisce che la disposizione censurata è stata introdotta al fine di «rimediare a una carenza della versione originaria dell'art. 43, che non si occupava dell'individuazione delle risorse statali cui attingere» in caso di condanna per violazione del diritto dell'Unione europea: la disposizione prevede una anticipazione provvisoria a carico del Fondo di rotazione, nelle more dell'accertamento delle specifiche responsabilità a carico degli enti interessati, con precipuo scopo di evitare ulteriori sanzioni. La previsione del diritto di rivalsa, afferma ancora l'Avvocatura generale dello Stato, ha quale obiettivo «la salvaguardia dell'integrità della dotazione del Fondo di rotazione, attraverso una procedura di certo e tempestivo reintegro delle somme anticipate, onde evitare che il Fondo medesimo possa trovarsi nell'impossibilità di assolvere alla propria funzione istituzionale, che è quella di assicurare il cofinanziamento degli interventi UE».

2.3.- Con riferimento alle censure mosse dalla Regione ricorrente in riferimento all'art. 77 Cost., la difesa statale ritiene la non estraneità della disposizione censurata dall'oggetto del d.l. n. 1 del 2015, in quanto con tale provvedimento d'urgenza, destinato a incidere sulla particolare situazione dello stabilimento ILVA s.p.a. di Taranto, «si intendevano anche porre le premesse per corrispondere alle contestazioni formulate dalla Commissione europea nel contesto della procedura di infrazione n. 2177/2013», procedura riferita, appunto, allo stabilimento ILVA.

La difesa statale sottolinea, poi, che il diritto di rivalsa attiene alla materia dell'«ordinamento civile», di esclusiva competenza statale, e che l'esigenza, pur non vincolante, che sia garantito il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni è comunque soddisfatta dal fatto che la norma censurata stabilisce che la rivalsa sia esercitata «sentite» le amministrazioni responsabili delle violazioni.

3.- Nelle more del giudizio, la disposizione censurata è stata più volte modificata.

L'art. 43, comma 9-bis, della l. n. 234 del 2012, come introdotto dall'art. 4-bis del d.l. n. 1 del 2015 in sede di conversione, è stato dapprima modificato con l'art. 9, comma 8, 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, e successivamente sostituito con l'art. 1, comma 813, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato ( legge di stabilità 2016)). La prima modifica ha sostituito la formula «sentite le stesse» [le Regioni] con la formula «d'intesa con»; la seconda ha integralmente sostituito la normativa precedentemente in vigore, disponendo che «Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse».

4.- In conseguenza del descritto *ius superveniens* sono state depositate memorie da parte sia della Regione Campania, sia del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- Con memoria depositata in data 10 maggio 2016, la Regione ricorrente insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale con riferimento alla formulazione introdotta con la l. n. 208 del 2015, a meno di non interpretare la novella unitamente al comma 7 dello stesso art. 43, il quale prevede la previa intesa con gli enti interessati per la determinazione delle modalità e dei termini di recupero delle somme anticipate dallo Stato quando l'ente interessato sia un ente territoriale. La Regione osserva, inoltre, che l'introduzione dell'inciso finale ( ai sensi del quale il diritto di rivalsa può essere esercitato «anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse» - mantenga una ambiguità rispetto al coinvolgimento o alla estromissione degli enti territoriali dalla procedura.

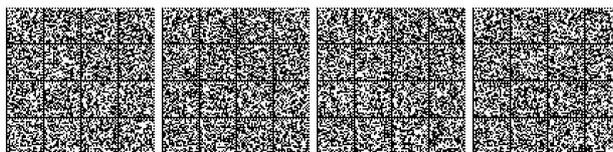
4.2.- Con memoria depositata nella stessa data, l'Avvocatura generale dello Stato insiste per il rigetto del ricorso regionale. Con riferimento alla violazione dell'art. 77 Cost., la difesa statale chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, potendosi ritenere venute meno le ragioni di contrasto «posto che la norma denunciata, nella formulazione introdotta dalla legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 2015, non ha pacificamente avuto attuazione».

Con riferimento al mancato coinvolgimento delle Regioni nelle forme di una "intesa forte", la difesa statale osserva, in primo luogo, che la Regione Campania si è limitata a incentrare le sue doglianze sull'inciso finale della disposizione introdotta con l'art. 1, comma 813, della l. n. 208 del 2015, fondando il giudizio di legittimità costituzionale su elementi innovativi «che avrebbero potuto formare oggetto di specifica censura da parte della Regione». In secondo luogo, ritiene che la norma denunciata, disciplinando il diritto di rivalsa nei rapporti intersoggettivi (fra Stato e Regioni, o altri enti diversi dallo Stato), «costituisce esercizio della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile». Inoltre, la disposizione non priverebbe in alcun modo l'ente territoriale del diritto di contestare, dinanzi al giudice competente, l'esistenza e la misura della propria responsabilità per la violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

5.- Nell'udienza del 31 maggio 2016, l'Avvocatura generale dello Stato, d'accordo con la Regione ricorrente, afferma la sussistenza delle condizioni perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in virtù della modifica apportata alla disposizione censurata dall'art. 1, comma 813, della l. n. 208 del 2015. Ritiene, infatti, - come risulta dalla documentazione depositata in udienza - che il censurato comma 9-bis, nella formulazione novellata, debba essere interpretato congiuntamente al comma 7 del medesimo art. 43, il quale prevede che, qualora l'interessato sia un ente territoriale, la determinazione del credito dello Stato e le modalità di recupero avvengono previa intesa con gli enti obbligati. Inoltre, la prassi consolidatasi nel senso di invitare l'ente territoriale interessato a comunicare le modalità attraverso cui provvedere al reintegro testimonierebbe la non applicazione medio tempore della norma impugnata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato nella cancelleria di questa Corte in data 11 maggio 2015 e iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2015, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 marzo 2015, n. 20. La disposizione censurata interviene sull'art. 43 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali



sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), il quale disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea, introducendo il comma 9-bis, ai sensi del quale, al fine di consentire la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, è autorizzato ad anticipare, nei limiti delle proprie disponibilità, gli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze, entro i termini di scadenza fissati dalle Istituzioni europee. Il fondo di rotazione provvede al reintegro delle somme anticipate mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, sentite le stesse [...]».

Le censure insistono, anzitutto, sull'inciso «sentite le stesse», che prefigurerebbe un coinvolgimento degli enti regionali nelle forme dell'intesa “in senso debole” anziché “in senso forte”, in violazione del principio di leale collaborazione, di buon andamento della pubblica amministrazione e dell'autonomia finanziaria regionale, complessivamente garantiti dagli artt. 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, 121 e 123 della Costituzione.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 77 Cost., essendo la modifica stata introdotta in sede di conversione, con un emendamento «del tutto disomogeneo con il contenuto e le finalità» del decreto-legge convertito.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per richiedere che la questione sia dichiarata infondata, affermando, in primo luogo, che l'intervento normativo inerisce alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», la definizione dei cui principi spetta alla competenza dello Stato; in secondo luogo, il Governo osserva che, trattandosi di una disciplina che regola un particolare diritto di rivalsa, la disposizione impugnata attiene, altresì, alla materia di «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con riferimento alla lamentata lesione dell'art. 77 Cost., poi, l'Avvocatura contesta l'estraneità della disposizione censurata all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 1 del 2015, in quanto con tale provvedimento d'urgenza, destinato a incidere sulla particolare situazione dello stabilimento ILVA s.p.a. di Taranto, «si intendevano anche porre le premesse per corrispondere alle contestazioni formulate dalla Commissione europea nel contesto della procedura di infrazione n. 2177/2013», procedura riferita, appunto, allo stabilimento ILVA.

3.- La questione promossa in riferimento all'art. 77 Cost. è inammissibile.

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

Tali condizioni, che legittimerebbero una valutazione nel merito della questione che lamenta la disomogeneità della disposizione censurata rispetto al contenuto e alle finalità del decreto-legge in cui è stata inserita in sede di conversione, non sussistono nel caso di specie, dato che la regione non adduce sufficienti argomentazioni in ordine alle ripercussioni che la asserita violazione dell'art. 77 Cost. potrebbe determinare sull'esercizio delle competenze regionali.

In proposito, infatti, la Regione Campania si limita ad affermare che «l'approvazione di una disposizione attraverso la corsia accelerata della legge di conversione pregiudica la possibilità delle regioni di rappresentare le proprie esigenze nel corso del procedimento legislativo».

Del tutto silente è il ricorso quanto alla individuazione della specifica competenza regionale che si assume lesa e quanto alle ragioni della lesione. Tali carenze comportano l'inammissibilità della questione.

4.- Con riguardo alle questioni promosse per violazione degli artt. 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, 121 e 123 Cost. deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, come del resto richiesto anche dalle parti nel corso della udienza pubblica del 31 maggio 2016.

4.1.- Nelle more del giudizio, il censurato art. 43, comma 9-bis, della l. n. 234 del 2012, come risultante dall'impugnato art. 4-bis del d.l. n. 1 del 2015, è stato oggetto di modifica.

L'art. 9, comma 8, 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, ha sostituito la formula censurata «sentite» con la formula «d'intesa con» le Regioni.



Tale intervento normativo integra le due condizioni che la giurisprudenza costituzionale costantemente richiede perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere: che la nuova disciplina possa ritenersi soddisfattiva delle pretese del ricorrente e che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 149 e n. 32 del 2015, n. 165 del 2014).

Quanto alla prima condizione, basti osservare che la previsione dell'«intesa» con le amministrazioni responsabili delle violazioni, in luogo della mera consultazione delle stesse, risponde evidentemente alle richieste avanzate dalla difesa regionale. La modifica deve, dunque, ritenersi senz'altro soddisfattiva delle pretese della ricorrente.

Quanto alla seconda condizione, circa la mancata applicazione medio tempore di tale disposizione, è sufficiente notare che la permanenza in vigore della disposizione contestata è assai limitata nel tempo. La modifica soddisfattiva è intervenuta con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, mentre la disposizione, nella formulazione censurata - introdotta, in sede di conversione, con la legge 4 marzo 2015, n. 20 - è entrata in vigore il 6 marzo 2015. Il lasso di tempo intercorrente tra le due discipline è, dunque, decisamente ridotto.

4.2.- L'art. 4, comma 9-*bis*, come modificato dalla l. n. 125 del 2015, è stato poi ulteriormente emendato. L'art. 1, comma 813, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) ha integralmente sostituito la precedente normativa, disponendo che «Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-*bis*, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse».

La menzionata modifica avvalorata ulteriormente la cessazione della materia del contendere, poiché - come riconosciuto dalla difesa regionale nella memoria depositata in data 10 maggio 2016 e dalla difesa statale nella udienza pubblica del 31 maggio 2016 - tale intervento normativo può essere letto unitamente al comma 7 dello stesso art. 43, il quale prevede che i decreti ministeriali emanati al fine di stabilire la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, «qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), inserito in sede di conversione dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, promossa, in riferimento agli artt. 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, 121 e 123 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.l. n. 1 del 2015, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 20 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dalla Regione Campania con ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160147

N. 148

*Sentenza 1° - 16 giugno 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1, come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990,



n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promosso dal Tribunale ordinario di Perugia, nel procedimento penale a carico di I.K. ed altri con ordinanza del 31 luglio 2015, iscritta al n. 337 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 31 luglio 2015, iscritta al reg. ord. n. 337 del 2015, il Tribunale ordinario di Perugia ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

1.1.- In particolare, il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio abbreviato nei confronti di I.K., C.K. e W.K., imputati del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, per avere detenuto g. 30,81 lordi di cocaina.

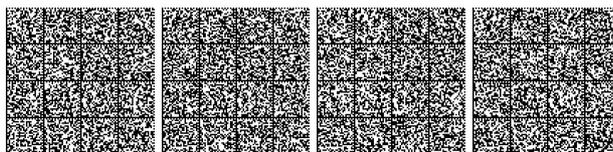
Il giudice *a quo* ha ritenuto rilevante la questione, in quanto la responsabilità degli imputati risulterebbe comprovata dagli atti utilizzabili nel giudizio e risulterebbe applicabile nella specie il comma 1 del citato art. 73 del d. P. R. n. 309 del 1990, in considerazione della «significativa offensività» del fatto, desumibile dalle modalità dell'azione e dal suo oggetto.

Si evidenzia, più precisamente, che l'azione si è concretizzata nella detenzione e nel trasporto di droga, realizzati sfruttando contatti con fornitori fuori dalla Regione, e che l'oggetto della condotta è rappresentato da un quantitativo di cocaina pari a circa 90 dosi medie, secondo i parametri orientativi di cui al decreto del Ministero della salute 11 aprile 2006 (Indicazione dei limiti quantitativi massimi delle sostanze stupefacenti e psicotrope, riferibili ad un uso esclusivamente personale delle sostanze elencate nella tabella I del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come modificato dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, ai sensi dell'art. 73, comma 1-*bis*).

Lo stesso rimettente, pur ritenendo (per le ragioni appena esposte) che il fatto non sia riconducibile all'ipotesi di lieve entità di cui al comma 5 del medesimo art. 73, ha parallelamente ritenuto che la pena debba attestarsi «nella parte inferiore del range di pena di cui al primo comma», posto che, tra i fatti non lievi, quello in esame «non assume, neanche contorni di particolare offensività».

1.2.- Il Tribunale ha poi ricordato che, con la sentenza n. 32 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che aveva modificato l'art. 73, comma 1. Segnatamente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 272 del 2005, inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, per un vizio procedurale ex art. 77, secondo comma, Cost., con la conseguenza che ha ripreso vigore il testo dell'art. 73, comma 1, anteriore alla modifica, che punisce i fatti, riconducibili a detto comma 1, con la pena della reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 (lire cinquanta milioni) a euro 258.228 (lire cinquecento milioni). Per i fatti di lieve entità, invece, l'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, prevede «le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329».

1.3.- Secondo il rimettente, l'art. 73, comma 1, sarebbe viziato da irragionevolezza e, quindi, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. «nella parte in cui determina un trattamento sanzionatorio minimo estremamente più elevato (quattro anni di reclusione in più) rispetto alla sanzione prevista per i fatti di maggior disvalore tra quelli di cui al quinto comma della medesima norma».



Inoltre, l'intervallo edittale stabilito dalla disposizione impugnata non consentirebbe di individuare un trattamento sanzionatorio conforme al principio di personalità della responsabilità penale, secondo cui la pena deve essere determinata proporzionalmente alla gravità del fatto di reato, con conseguente lesione anche dell'art. 27 Cost.

Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice *a quo* ha ritenuto non manifestamente infondata la prospettata lesione degli artt. 3 e 27 Cost.

2.- Con atto depositato il 2 febbraio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza o, comunque, non fondata.

La difesa dello Stato ha evidenziato che il trattamento sanzionatorio censurato rientra appieno nella sfera di discrezionalità politica del legislatore, di cui non sarebbe stato fatto un uso irragionevole, con chiara esclusione del denunciato vizio ex art. 3 Cost.

Inoltre, l'ampiezza della cornice edittale di pena disegnata dal legislatore consentirebbe un agevole adattamento della risposta sanzionatoria alla fattispecie concreta, senza alcuna lesione neppure dell'art. 27 Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 31 luglio 2015, il Tribunale ordinario di Perugia ha sollevato - in riferimento agli artt. artt. 3 e 27 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

1.1.- In particolare, il rimettente espone che la disposizione impugnata punisce chi illecitamente coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'art. 14, dello stesso testo unico.

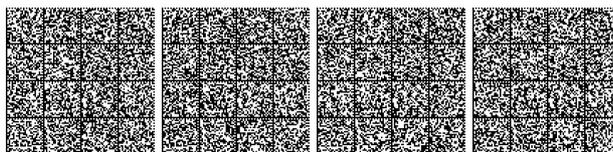
Il Tribunale lamenta che la norma censurata prevede, per i fatti di cui sopra, la pena minima di otto anni di reclusione ed euro 25.822 di multa, mentre il successivo comma 5 del medesimo art. 73, stabilisce, ove questi stessi fatti siano considerati di lieve entità, la pena massima di quattro anni di reclusione ed euro 10.329 di multa.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, tale previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un quadro sanzionatorio irragionevole, caratterizzato da una marcata differenza di pena tra l'ipotesi di cui al comma 1 e quella di cui al comma 5, stabilendo «un trattamento sanzionatorio minimo estremamente più elevato (quattro anni di reclusione in più) rispetto alla sanzione prevista per i fatti di maggior disvalore tra quelli di cui al quinto comma della medesima norma»; in secondo luogo, sarebbe violato l'art. 27 Cost., in quanto un minimo edittale così elevato - 8 anni di reclusione - non consentirebbe di individuare un trattamento sanzionatorio conforme al principio di personalità delle responsabilità penale, che implica la possibilità di irrogare pene proporzionate alla gravità del fatto.

2.- La questione sollevata è inammissibile, per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in materia riservata alla discrezionalità legislativa.

2.1.- Nella specie, è fuor di dubbio che la disposizione impugnata, riguardando la configurazione del trattamento sanzionatorio di condotte individuate come punibili in materia di stupefacenti, rientri in un ambito in cui deve riconoscersi al legislatore un ampio margine di libera determinazione (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2016; n. 185 del 2015; n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006).

Secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale - ribadito da ultimo nella sentenza n. 23 del 2016, proprio in relazione al trattamento sanzionatorio relativo alle violazioni previste dal d.P.R. n. 309 del 1990 -, affinché sia consentito a questa Corte esaminare eventuali profili di illegittimità costituzionale dell'entità della pena stabilita dal legislatore, è necessario che il giudice rimettente individui «un parametro che consenta di rinvenire la solu-



zione costituzionalmente obbligata (come avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. 341 del 1994, nella quale la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della pena edittale minima del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, prevista dall'art. 341, primo comma, cod. pen., nel testo all'epoca vigente, si giovò della comparazione con la fattispecie affine dell'ingiuria)» (sentenza n. 23 del 2016). Solo l'indicazione di un *tertium comparationis*, infatti, legittima l'intervento della Corte in materia di determinazione della pena ed esclusivamente in presenza di discipline manifestamente arbitrarie o irragionevoli. Ciò in quanto non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena, sostituendo le proprie valutazioni a quelle che spettano al legislatore, ma solo di emendare le scelte di quest'ultimo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento» (sentenza n. 22 del 2007): altrimenti, «l'intervento creativo sollecitato a questa Corte interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria riservate al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri» (sentenza n. 23 del 2016).

2.2.- Nella specie, invece, il rimettente si è limitato a chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione sanzionatoria censurata, senza curarsi di indicare un parametro che consenta di rinvenire una soluzione costituzionalmente obbligata e senza neppure precisare quale sia il trattamento sanzionatorio che, a suo avviso, sarebbe conforme a Costituzione.

A ciò si aggiunga che non viene lamentato un vizio procedurale della legge, come invece era accaduto nel caso deciso con la sentenza n. 32 del 2014, sicché deve escludersi ogni "ripresa di applicazione" delle disposizioni in vigore prima di quella oggetto del presente giudizio, che possa colmare il vuoto determinato da una eventuale pronuncia meramente ablativa di questa Corte.

Conseguentemente, l'accoglimento della questione prospettata finirebbe per privare di sanzione il fatto non lieve, di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, lasciando invece punito il solo fatto lieve, di cui al comma 5 del medesimo art. 73, con l'effetto di aggravare, anziché eliminare, la lamentata irragionevolezza del trattamento sanzionatorio.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del 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 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Perugia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

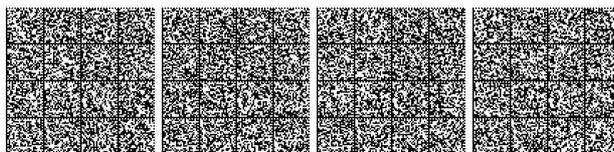
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*



Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160148

N. 149

*Ordinanza 18 maggio - 16 giugno 2016*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Legge - Procedimento legislativo - Disegno di legge n. 2081 a firma della Senatrice Cirinnà - Ricorso di un gruppo di senatori nei confronti del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato e del Vice-Presidente della Commissione giustizia del Senato.**

- Decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 12 ottobre 2015 e decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2015.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 12 ottobre 2015 e della decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2015, promosso dal senatore Giovanardi Carlo Amedeo e da altri senatori, con ricorso depositato in cancelleria l'11 febbraio 2016 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte costituzionale in data 11 febbraio 2016, alcuni senatori della Repubblica hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato e del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato;

che i ricorrenti impugnano il provvedimento con cui il Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato ha disposto l'abbinamento del disegno di legge n. 2081, recante «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», ad altri disegni di legge (n. 2069 e n. 2084) in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea (come risulta dal resoconto sommario della seduta della Commissione giustizia n. 243 del



12 ottobre 2015); nonché il provvedimento con cui la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha inserito l'esame del d.d.l. n. 2081 nel calendario dei lavori dell'Assemblea (come risulta dalla riunione n. 132 della Conferenza relativamente al calendario dei lavori dal 14 al 22 ottobre 2015), e quello con cui il Presidente del Senato ha sottoposto il medesimo disegno di legge all'esame e al voto dell'Assemblea (come risulta dai resoconti stenografici delle sedute pubbliche n. 522 e n. 523 dell'Assemblea del Senato rispettivamente del 13 e del 14 ottobre 2015);

che, secondo quanto affermato nel ricorso, per effetto dei suddetti atti sarebbe stato menomato l'esercizio delle prerogative spettanti a ciascun parlamentare e sarebbero stati conseguentemente violati gli artt. 1, secondo comma, 67, 71, 72, primo e quarto comma, Cost.;

che, quanto al profilo soggettivo, i ricorrenti affermano la loro piena legittimazione, muovendo dalla considerazione che la giurisprudenza costituzionale in materia non esclude esplicitamente che i singoli parlamentari possano essere qualificati poteri dello Stato ai fini del conflitto di attribuzione ex art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), salvo il caso in cui il rimedio non abbia carattere di residualità;

che la legittimazione del singolo parlamentare deriverebbe dall'essere titolare di specifici poteri riconosciuti direttamente dalla Costituzione, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), «prima forma organica attraverso la quale, a livello di Stato-apparato, si esprime la sovranità popolare» (art. 1, secondo comma, Cost.), e partecipe della funzione legislativa delle Camere (art. 71 Cost.), poteri che si estrinsecano sia tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative, sia tramite la partecipazione ai lavori delle commissioni, anche se di esse non si faccia parte;

che corollario di tali prerogative sarebbe la sussistenza, in capo al singolo parlamentare, del «diritto di esigere che i Regolamenti (espressamente richiamati dall'art. 72, co. 1, Cost.) siano formulati e, comunque, interpretati ed applicati conformemente a Costituzione [...], a tutela proprio delle attribuzioni che a lui competono in virtù del potere di cui è uti singulus portatore»;

che, quanto al profilo oggettivo, è lamentata la violazione di una serie di norme regolamentari relative all'*iter* di formazione della legge (particolarmente, degli artt. 31, 43, 44 e 51 del Regolamento del Senato della Repubblica) e, per il loro tramite, dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost.;

che i ricorrenti ricostruiscono analiticamente le vicende dei lavori parlamentari dalle quali discenderebbero le lamentate violazioni, esponendo che il disegno di legge n. 2081, presentato il 6 ottobre 2015 e assegnato il successivo 7 ottobre all'esame della Commissione giustizia del Senato, è stato illustrato da parte della relatrice della Commissione, unitamente ad altri due disegni di legge in materia (n. 2069 e n. 2084), nella seduta notturna del 12 ottobre 2015, mentre la sua trattazione rinviata alla seduta del 13 ottobre 2015;

che tale trattazione è stata poi ulteriormente rinviata alla seduta pomeridiana del giorno successivo, ma non ha avuto luogo, essendo stato nel frattempo disposto, da parte del Vice Presidente della Commissione giustizia, l'abbinamento del d.d.l. n. 2081 ad altri disegni di legge in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea, senza che, ad avviso dei ricorrenti, la Commissione si sia espressa sul punto, come invece previsto dall'art. 51 del Regolamento del Senato della Repubblica;

che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha inserito l'esame del d.d.l. n. 2081 nel calendario dell'Assemblea, senza il previo esame in Commissione e senza rispettare i termini indicati dalle norme regolamentari (art. 44);

che, ad avviso dei ricorrenti, il Presidente del Senato ha sottoposto il disegno di legge all'esame e al voto dell'Assemblea, in contrasto con le norme regolamentari sulla programmazione dei lavori (artt. 53 e 55);

che il mancato esame in Commissione del testo normativo, ridotti i lavori alla sua mera illustrazione, avrebbe determinato «un caso di grave menomazione delle funzioni e delle prerogative dei Senatori facenti parte della Commissione, della minoranza parlamentare e, più ampiamente, di tutti i membri della Camera Alta».

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del ricorso, valutando, senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che la Corte costituzionale è chiamata a verificare, in camera di consiglio, l'esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, primo comma, della l. n. 87 del 1953);



che occorre, quindi, affinché vi sia materia del conflitto, che si lamenti la violazione di norme costituzionali attributive di potere al soggetto ricorrente;

che, a questo proposito, vero è che i senatori ricorrenti invocano gli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione, ritenendo che da tali disposizioni costituzionali derivi la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte;

che, tuttavia, è altresì vero che i ricorrenti, dopo aver invocato le suddette disposizioni costituzionali, sviluppano le censure lamentando una serie di violazioni dei regolamenti e della prassi parlamentare dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge n. 2081;

che, in particolare, i ricorrenti si dolgono del fatto che il Vice Presidente della Commissione giustizia abbia disposto l'abbinamento del d.d.l. n. 2081 agli altri disegni di legge in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea, senza richiedere sul punto una deliberazione dell'intera Commissione, in violazione dell'art. 51 del Regolamento del Senato della Repubblica;

che, inoltre, i ricorrenti lamentano il mancato rispetto delle varie fasi della programmazione dei lavori come descritte dagli artt. 53 e 55 del Regolamento del Senato della Repubblica da parte del Presidente del Senato e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che avrebbero disposto l'inserimento dell'esame del d.d.l. n. 2081 direttamente nel calendario dell'Assemblea, senza preventivamente ricomprenderlo nel programma;

che, infine, i ricorrenti ritengono che tali violazioni dei procedimenti parlamentari abbiano indebitamente ridotto l'esame del d.d.l. n. 2081 in Commissione giustizia, dove il suddetto disegno di legge è pervenuto poco più di una settimana prima della sua "calendarizzazione" all'esame in Assemblea, in virtù di una erronea applicazione dell'art. 44 del Regolamento del Senato della Repubblica;

che, dunque, alla luce della ricostruzione della vicenda, la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, che scandiscono e regolano i "momenti" del procedimento di formazione delle leggi, quali sono sia l'abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o strettamente connesse, sia la "calendarizzazione" dei lavori in Assemblea, con conseguente discussione, esame, modifica e votazione dei disegni di legge in tale sede;

che, come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» (sentenza n. 78 del 1984);

che, entro questi limiti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo «ineriscono alle funzioni primarie delle Camere» (sentenza n. 120 del 2014) e sono, per ciò stesso, coperte dall'autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare;

che, dunque, il presente conflitto, nei termini in cui è stato articolato, «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale» (ordinanze n. 366 del 2008 e n. 90 del 1996), inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati;

che le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti (sentenza n. 379 del 1996);

che, pertanto, il ricorso deve ritenersi inammissibile, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Giovanardi Carlo Amedeo e da altri senatori nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato e del Vice Presidente della Commissione Giustizia del Senato, con il ricorso indicato in epigrafe.*



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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160149

N. 150

*Ordinanza 1° - 16 giugno 2016*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 63 del 23 febbraio-24 marzo 2016.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 63 del 23 febbraio-24 marzo 2016.

Vista l'istanza di correzione di errore materiale proposta dalla Regione Lombardia nonché la memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Considerato che nel dispositivo della sentenza n. 63 del 2016, al numero 3), per mero errore materiale è fatto riferimento ai «commi 4 e 7», anziché ai «commi 4, primo periodo, e 7»;

ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 63 del 2016, nel numero 3) del dispositivo, le parole «commi 4 e 7» siano sostituite dalle parole «commi 4, primo periodo, e 7».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160150



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 118

*Ordinanza del 23 ottobre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Bologna sul ricorso  
proposto da Dondi Enrico contro Regione Emilia Romagna*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Emilia-Romagna - Tassa automobilistica regionale - Obbligo di pagamento  
per i veicoli sottoposti a fermo amministrativo disposto dall'agente della riscossione.**

– Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 9.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI BOLOGNA

SEZIONE QUINTA

riunita con l'intervento dei signori:

Tonini Lanfranco - Presidente;

Blesio Giovanni Battista - Relatore;

Zamboni Pierluigi - Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1246/14 depositato il 10 ottobre 2014

avverso avviso di accertamento n. 5242/TA/2014 TAS.Automobili 2011

avverso avviso di accertamento n. 5242/TA/2014 TAS.Automobili 2012

avverso avviso di accertamento n. 5242/TA/2014 TAS.Automobili 2013

contro Regione Emilia Romagna proposto dal ricorrente: Dondi Enrico, via Risorgimento 181 40069 Zola Predosa (BO), difeso da Guerra Andrea via Grimaldi 6 40122 Bologna (BO);

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso, inoltrato per la notifica in data 3 ottobre 2014, il sig. Enrico Dondi adiva questa Commissione, impugnando l'avviso di accertamento ed irrogazione sanzioni in materia di tassa automobilistica per gli anni 2011, 2012 e 2013, notificato il 24 giugno 2014.

Il ricorrente dichiarava di essere venuto a conoscenza, a seguito del decesso del padre Dondi Claudio, dell'esistenza di presunti debiti a titolo di tassa automobilistica regionale, relativamente all'autovettura targata BJ832NN. Lo stesso ricorrente aveva inoltre verificato che il veicolo in questione era stato sottoposto da parte di Equitalia Centro s.p.a., a due fermi amministrativi (il 29/10/2007 ed il 7/9/2010) precedenti rispetto alla maturazione degli importi dovuti a titolo di tasse auto.

Ritenendo quindi non dovuta la tassa auto, attesa la sussistenza dei fermi amministrativi, il 4 giugno 2014 il sig. Dondi aveva inviato istanza di autotutela alla Regione, evidenziando che i due provvedimenti di fermo erano stati revocati solo in data 21 febbraio 2014.

La Regione aveva dunque proceduto con la notifica dell'avviso impugnato, ritenendo la tassa dovuta sulla base dell'art. 9 L.R. 15/2012

Il ricorrente eccepeva il contrasto della normativa regionale con l'art. 5, comma 36, del decreto-legge 953/1982, in base al quale la perdita del possesso del veicolo, conseguente a provvedimento della P.A., fa venir meno l'obbligo del



pagamento del tributo per i periodi successivi a quelli in cui è stata eseguita l'annotazione. Simile normativa era già stata dichiarata incostituzionale. Eccepeva peraltro il ricorrente l'incostituzionalità anche dell'art. 9, richiamato dalla Regione Emilia Romagna, in quanto in violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

Il sig. Dondi eccepeva inoltre l'inapplicabilità retroattiva della normativa in questione e chiedeva, previa sospensione, l'annullamento dell'impugnato avviso; vinte le spese di lite.

Con decreto 29 ottobre 2014 il Presidente di Sezione, ritenendone non sussistenti i presupposti, rigettava l'istanza cautelare ex art. 47 terzo comma decreto legislativo 546/92 del ricorrente, fissando per la trattazione dell'istanza di sospensione l'udienza del 25 novembre 2014.

Con ordinanza 25 novembre 2014 questa Commissione, ritenendo che il ricorrente non avesse fornito elementi sufficienti atti a dimostrare la sussistenza del *periculum*, attesa anche la scarsa entità della somma in discussione, respingeva l'istanza di sospensione.

In data 22 giugno 2015 si costituiva la Regione Emilia Romagna, contestando integralmente il ricorso introduttivo.

La Regione faceva presente che il fermo amministrativo, in quanto misura cautelare insufficiente ad incidere sul possesso, non privava il contribuente della titolarità del diritto di proprietà sul veicolo.

Nella fattispecie in esame, inoltre, al contrario di quanto sostenuto dal ricorrente, non poteva essere applicata la disciplina prevista dal comma 36 dell'art. 5 decreto-legge 953/1982 in quanto l'annotazione al PRA del fermo:

- a) non è un provvedimento né dell'Amministrazione regionale né dell'Autorità giudiziaria;
- b) non interviene sul titolo possessorio, né sulla proprietà;
- c) non priva della disponibilità del bene.

La Regione chiedeva pertanto il rigetto del ricorso; con vittoria di spese.

In data 6 luglio 2015 il ricorrente depositava memoria illustrativa, evidenziando che la Corte costituzionale, con sentenza n. 288/2012, aveva stabilito che la norma regionale, che disponga la esclusione dalla esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Il ricorrente sottolineava l'importanza di tale decisione, che di fatto vieta alle Regioni di introdurre norme che violino la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Il ricorrente adduceva altresì la violazione dell'art. 3 Cost., ove la pronuncia della Corte Cost. fosse stata limitata alla Reg. Marche.

In via subordinata parte ricorrente insisteva sulle eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 9 legge regionale 15/2012 dell'Emilia Romagna, riportandosi alle ragioni tutte esposte al riguardo nel ricorso introduttivo.

Infine il sig. Dondi ribadiva l'inapplicabilità retroattiva del medesimo art. 9 ed insisteva per l'accoglimento delle conclusioni formulate nell'atto introduttivo.

Il ricorso veniva esaminato nella Camera di Consiglio del 30 settembre 2015.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale n. 15/2012, che così dispone: «Il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica» (doc. 5).

Orbene ad avviso del ricorrente la norma regionale appare in aperto contrasto con l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953 del 1982, il quale dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

Sulla questione della debenza o meno della tassa automobilistica in presenza di fermo amministrativo del veicolo è già intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 288 del 19 dicembre 2012 (doc. 6), pronunciando su una vicenda analoga a quella presente.

Infatti la questione portata dinanzi alla Consulta aveva ad oggetto l'art. 10 della legge n. 28 del 28 dicembre 2011 della Regione Marche che così stabiliva: «a decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo ammini-



strativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale» (doc. 7): il Consiglio dei Ministri, che ne aveva promosso il giudizio, aveva rilevato che il citato art. 10 violava l'art. 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto dell'art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953/1982.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione sottoposta, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 citato, per i seguenti motivi.

Anzitutto la tassa automobilistica è tributo proprio derivato relativamente al quale la Regione «a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del decreto legislativo n. 504 del 1992 (tra il 90 e il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Inoltre, come pure riportato dal ricorrente, l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013; ha stabilito:

- al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»;

- al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

Secondo la Corte, «la diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio. Dalla formulazione del comma 2 si riferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

In conclusione, sulla base delle argomentazioni ed osservazioni sopra riportate, la Corte costituzionale ha concluso per «la persistente spettanza in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*. Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali».

Pertanto, secondo il ricorrente, anche nel caso presente ci si troverebbe di fronte ad una norma regionale che viola manifestamente la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali. Nello specifico, infatti, l'art. 9 della legge regionale n. 15/2012 non farebbe che violare l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953/1982.

Riassumendo, quindi, a detta del ricorrente, tale norma violerebbe:

1) l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione («Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 («La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione»),

2) l'art. 119, secondo comma, della Costituzione («I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»).

Orbene, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 288/2012 più volte citata, la tassa in questione a seguito degli interventi legislativi, non ha acquistato la natura di tributo regionale proprio: come sottolineato dalla medesima Corte, il legislatore avrebbe riservato «ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale». Pertanto, alla luce delle argomentazioni ed osservazioni predette, vi sarebbe da ritenere che in materia di tassa automo-



bilistica persista in capo allo Stato la competenza esclusiva con la conseguenza che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica in caso di fermo amministrativo di beni mobili registrati, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Infine, secondo la difesa del ricorrente, il censurato art. 9 della legge regionale violerebbe anche l'art. 3 della Costituzione («Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), verificandosi una palese disparità di trattamento, non ammissibile dall'ordinamento, fra il cittadino residente nella Regione Marche e quello residente nella Regione Emilia Romagna. Infatti il cittadino di quest'ultima Regione, dove l'art. 9 censurato stabilisce l'obbligo di pagamento della tassa automobilistica in caso di fermo amministrativo dell'auto, subirebbe un evidente trattamento di sfavore in confronto al cittadino della Regione Marche che, grazie all'intervento del Giudice delle Leggi, è esentato dall'obbligo di pagamento della tassa in questione in caso di fermo amministrativo.

Questa Commissione ritiene condivisibili e rilevanti le ragioni del ricorrente, in quanto, in base alle suesposte considerazioni, appare non manifestamente infondato il sospetto di illegittimità costituzionale del predetto art. 9 della legge Regionale n. 15/2012.

Infatti la sentenza n. 288/2012 della Corte costituzionale si è pronunciata per l'illegittimità della norma su una medesima fattispecie, differenziata dalla presente solamente in ordine all'Ente che aveva emanato la disposizione di legge censurata.

Circa poi la rilevanza della questione ai fini del decidere, è evidente che la sorte del ricorso è indissolubilmente legata all'esito del giudizio di costituzionalità della norma predetta, dal momento che la domanda del ricorrente può essere accolta solo in quanto risulti fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale.

Aggiungasi che l'Ente impositore, dinanzi alla contestazione mossa dal contribuente nell'istanza di autotutela del 4 giugno 2014, nell'atto impositivo ha fatto riferimento proprio all'art. 9 censurato al fine di concludere per l'assoggettamento al bollo auto anche del veicolo del sig. Dondi, già sottoposto a fermo amministrativo.

*P.Q.M.*

*La Commissione, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,*

*- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale n. 15/2012 dell'Emilia Romagna in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 e 119, secondo comma e 120 della Costituzione nonché in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica»;*

*- sospende il giudizio in corso e dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*- ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e della Regione Emilia Romagna.*

Così deciso nella Camera di Consiglio della 5ª Sezione della Commissione Tributaria Provinciale di Bologna il 30 settembre 2015.

*Il Presidente:* TONINI

*L'estensore:* BLESIO



N. 119

*Ordinanza del 24 febbraio 2016 del Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di Damiani Giovanni e Pastorelli Maria Concetta*

**Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale che forma oggetto di nuova contestazione - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, art. 516.

## TRIBUNALE DI TORINO

## IV SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Torino in composizione collegiale nelle persone dei magistrati:

Dott.ssa Arianna Maffiodo - Presidente;  
Dott. Gianni Reynaud - Giudice estensore;  
Dott.ssa Marta Sterpos - Giudice.

Alla pubblica udienza del 24 febbraio 2016 nel procedimento a carico di:

Damiani Giovanni, nato a Torino 7 settembre 1978, elettivamente domiciliato ex art. 161 c.p.p. presso l'avv. Tommaso Servetto del foro di Torino, difeso di fiducia dagli avvocati Tommaso Servetto e Giulia Mondino del Foro di Torino;

Pastorelli Maria Concetta, nata a Torino 19 giugno 1976, residente e dichiaratamente domiciliata ex art. 161 c.p.p. in Alpignano, via Val della Torre, 68, difesa di fiducia dagli avv. Tommaso Servetto e Giulia Mondino del Foro di Torino,

imputati del delitto di cui agli articoli 110 c.p., 216 numeri 1 e 2, 219, 223 L. Fall., perché, Damiani quale Presidente del CDA dal 15 gennaio 2007 al 10 marzo 2008, e da tale data quale amministratore di fatto fino al fallimento - liquidatore dal 23 settembre 2008 fino al 22 aprile 2009, Pastorelli in concorso con Damiani, quale beneficiaria delle somme distratte, di D.O.C. Service srl in liquidazione, dichiarata fallita - con sentenza del tribunale di Torino in data 12 luglio 2012:

Damiani distraeva quantomeno l'importo di € 150.049,02 pari ai prelievi effettuati dai c.c. della società fallita e privi di qualsiasi finalità sociale. In particolare distraeva l'importo di € 120.049,02 pari a pagamenti apparentemente effettuati a fronte di fatture emesse dalla D.I. North West, di fatto relative ad operazioni inesistenti, nonché, in concorso con la Pastorelli, l'importo di € 30.000, prelevato dal c.c. n. 2457 presso Banca Popolare di Bergamo, intestato alla fallita e destinato alla Pastorelli a fronte di un inesistente «debito verso soci»;

Damiani falsificava, allo scopo di coprire le illecite condotte distrattive di cui al capoverso precedente, i libri e le altre scritture contabili, annotando nel libro giornale fatture per operazioni inesistenti emesse dalla D.I. North West, così da far apparire giustificati gli indebiti prelievi, nonché sottraeva o comunque occultava allo scopo di procurarsi un ingiusto profitto l'intera contabilità omettendo di consegnarla al curatore fallimentare in guisa da non consentire la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari, con impossibilità per la curatela di esperire le azioni ricostitutive dell'asse fallimentare.

Con l'aggravante di aver commesso più fatti fra quelli indicati dall'art. 216 L. Fall., in Torino, il 12 luglio 2012, ha pronunziato e pubblicato mediante lettura del provvedimento la seguente

*Ordinanza*

Gli imputati sono stati originariamente tratti a giudizio avanti a questo Tribunale in composizione collegiale — unitamente ad Olaru Adrian Nicolae, la cui posizione è stata successivamente separata — per rispondere di fatti di reato



di bancarotta fraudolenta per distrazione (contestata ad entrambi) e bancarotta fraudolenta documentale (contestata al solo Damiani) in relazione al fallimento della D.O.C. Service Srl. Nel corso dell'istruzione dibattimentale ed in esito a prove emerse dalla stessa e ignote al momento di esercizio dell'azione penale, all'udienza del 12 ottobre 2015 il pubblico ministero ha modificato, ex art. 516 c.p.p., le contestazioni mosse agli imputati Damiani e Pastorelli, descrivendo diversamente i fatti loro ascritti sia con riguardo alla bancarotta per distrazione, sia con riferimento alla bancarotta documentale. Si tratta — e non è controverso, né controvertibile — di contestazioni di fatti che presentano connotati materiali difformi da quelli dell'originaria accusa e che pertanto hanno reso necessaria la modifica dell'addebito a tutela del diritto di difesa ed al fine di evitare la violazione del principio di necessaria correlazione tra imputazione e sentenza. Il verbale contenente la nuova imputazione quale in epigrafe trascritta è stato quindi notificato agli imputati Damiani e Pastorelli, assenti all'udienza, ed il processo, a norma dell'art. 520 c.p.p., è stato rinviato al 13 gennaio 2016, con contestuale sospensione del dibattimento, per effettuare la notifica agli imputati del verbale contenente la nuova contestazione. Adempiuto l'incombente, alla nuova udienza gli imputati Damiani e Pastorelli, a mezzo del difensore costituito procuratore speciale, hanno chiesto che il processo a loro carico — relativo alla sola imputazione oggetto di modifica — fosse definito con il rito dell'applicazione della pena, formulando specifiche istanze nei termini che seguono:

determinarsi la pena base in anni tre di reclusione;

concedersi ad entrambi gli imputati le circostanze attenuanti generiche, prevalenti sull'aggravante contestata a Damiani, e ridursi la pena ad anni due di reclusione;

ridursi detta pena, per la diminvente connessa alla scelta del rito, ad anni uno e mesi sei di reclusione per Damiani Giovanni e ad anni uno e mesi quattro di reclusione per Pastorelli Maria Concetta;

richiesta subordinata, per entrambi gli imputati, alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Il pubblico ministero ha prestato il consenso per entrambe le istanze.

La difesa degli imputati ha inoltre richiesto, nel caso in cui il Tribunale non ritenesse ammissibile l'istanza di applicazione concordata della pena per tardività della stessa, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p., per dedotta violazione degli articoli 24, secondo comma, e 3 della Costituzione, «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di presentare a dibattimento richiesta di applicazione di pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione».

Ciò premesso, reputa il Tribunale che l'istanza di applicazione della pena concordata tra le parti per gli imputati Damiani e Pastorelli - istanza che sarebbe altrimenti accoglibile, non sussistendo elementi per pronunciare una sentenza di proscioglimento ex art. 129 c.p.p. ed essendo corretta la qualificazione giuridica dei fatti prospettata dalle parti, così come le circostanze ed il loro bilanciamento, e congrue le pene indicate, nonché concedibile ad entrambi gli imputati il beneficio della sospensione condizionale — non sia ammissibile alla luce del diritto processuale vigente. Vi osta, invero, la preclusione ricavabile dal combinato disposto degli articoli 446, primo comma, c.p.p. — che, per consolidata giurisprudenza, subordina l'esercizio di tale facoltà, a pena di decadenza, al rispetto del termine della discussione all'udienza preliminare — e 516 c.p.p., che non prevede una «rimessione in termini» per poter effettuare la richiesta del giudizio speciale in parola nel caso in cui intervenga la modifica della contestazione per fatti emersi per la prima volta nell'istruttoria dibattimentale, come avvenuto nel caso di specie (si versa, invero, nell'ipotesi della c.d. «nuova contestazione fisiologica», diversa da quella c.d. «patologica», trovando quest'ultima fondamento in atti acquisiti nella fase delle indagini preliminari e già noti al pubblico ministero al momento di esercizio dell'azione penale).

Verificata pertanto la rilevanza della disciplina normativa *de qua* per la decisione del caso di specie, reputa il Tribunale che la stessa, nella parte in cui preclude all'imputato la facoltà di avanzare istanza di patteggiamento in relazione al fatto diverso frutto di contestazione «fisiologica» — disciplina non suscettibile di contraria interpretazione secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale — sollevi fondati dubbi di legittimità costituzionale per violazione del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), nonché del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e del principio di ragionevolezza in rapporto alla differente disciplina processuale riservata ad eguali situazioni (art. 3 della Costituzione).

È doveroso rammentare che la giurisprudenza elaborata in materia dalla Corte costituzionale ha preso le mosse dall'affermazione secondo cui, a dibattimento iniziato, nel caso di un'eventuale modifica dell'imputazione, l'impossibilità di beneficiare dei vantaggi connessi all'adozione dei riti speciali fa parte delle «regole del gioco», note alle parti processuali, le cui conseguenze sfavorevoli potevano e dovevano essere previste *ex ante* e di cui, dunque, non ci si può *ex post dolere*, poiché l'imputato il quale non abbia optato nei termini per i riti premiali «non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta» (Corte costituzionale, sentenza n. 316/1992, che ha dichiarato l'infondatezza, in relazione all'art. 3 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 519 c.p.p. nella parte in cui, in caso di contestazioni suppletive a norma dell'art. 517 c.p.p., non consente all'imputato di avvalersi del



giudizio abbreviato). La casistica via, via emersa ha però mostrato come la rigida applicazione del principio comportasse, talora, conseguenze inaccettabili sul piano della ragionevolezza e della tutela del diritto dell'imputato ad operare liberamente e senza condizionamenti od ostacoli le proprie scelte di strategia difensiva. Di qui le correzioni all'impianto normativo originario apportate ad opera della Corte in una decisione successiva, relativa all'erroneità od incompletezza dell'imputazione formulata rispetto agli elementi già acquisiti in sede d'indagine preliminare, con una rivalutazione, a sorpresa, degli stessi elementi nel corso del dibattimento e la conseguente contestazione di un fatto diverso o di un reato concorrente.

Nell'esaminare tale ipotesi la Corte costituzionale ha insegnato che non può «parlarsi, in simili vicende, di una libera assunzione del rischio del dibattimento da parte dell'imputato» (Corte costituzionale, sentenza n. 265/1994). E poiché «le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale vengono a dipendere anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero (...) quando, in presenza di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui è incorso il pubblico ministero, l'imputazione subisce una variazione sostanziale, risulta lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali» (Corte costituzionale, sentenza n. 265/1994; *cf.*, per analoghe affermazioni, Corte costituzionale, sentenze n. 76/1993 e n. 214/1993). Con riferimento all'istituto del patteggiamento, è stata dunque dichiarata la «illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 c.p.p. nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena a norma dell'art. 444 c.p.p., relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale ovvero quando l'imputato ha tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 265/1994). In tempi più recenti — con una pronuncia «additiva» relativa all'art. 517 c.p.p. — è stata inoltre rimossa la preclusione a definire il processo con l'applicazione della pena su richiesta «in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2014).

Quanto al rito abbreviato, a seguito di alcune pronunce d'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale al proposito sollevate — sul rilievo che fosse necessario un intervento legislativo volto ad adottare «un appropriato congegno normativo che componga le interferenze tra giudizio abbreviato e giudizio dibattimentale» (Corte costituzionale, sentenza n. 129/1993; v. anche ordinanze n. 413/2005 e n. 67/2008) — preso atto dell'inerzia del legislatore e del mutato quadro normativo, che ha diversamente delineato l'istituto del giudizio abbreviato e che, in talune ipotesi, ha consentito la definizione con tale rito di procedimenti giunti nella fase dibattimentale, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 c.p.p. nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestati in dibattimento, «quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale» (Corte costituzionale, sentenza n. 333/2009). Questa pronuncia e la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 139/2015 — che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p. nella parte in cui non prevede la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato con riferimento al reato per il quale vi sia stata suppletiva contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti al momento di esercizio dell'azione penale — hanno dunque parificato le situazioni del patteggiamento e del giudizio abbreviato, rimuovendo l'originaria preclusione alla facoltà di richiedere i suddetti riti speciali in corso di dibattimento con esclusivo riferimento alle c.d. «contestazioni patologiche».

In rapporto alle cc.dd. «contestazioni fisiologiche», la disciplina processuale preclusiva della possibilità di fruire di riti premiali era stata censurata dalla Corte costituzionale già nella sentenza n. 530/1995, con cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 c.p.p., per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione in relazione al fatto diverso o al reato concorrente contestati in dibattimento. In quell'occasione, di fatti, non si era fatta distinzione tra ipotesi in cui sia ravvisabile un iniziale errore del pubblico ministero nel contestare l'accusa rispetto agli elementi acquisiti in fase d'indagine preliminare e ipotesi in cui la necessità della modifica dell'imputazione emerga, per la prima volta, nell'istruzione dibattimentale. Al di là del procedimento per oblazione, l'originaria impostazione con cui la giurisprudenza costituzionale aveva legittimato l'impossibilità a definire il processo con patteggiamento o giudizio abbreviato nel caso di fisiologica modifica dell'imputazione, avvenuta sulla scorta di elementi emersi per la prima volta in dibattimento, è tuttavia mutata soltanto in tempi recenti. Ciò si è però verificato soltanto con riferimento al giudizio abbreviato.

Ed invero, con la sentenza n. 237/2012, la Corte ha ritenuto che i precedenti approdi nella materia *de qua* dovessero essere «necessariamente rivisti» alla luce di modifiche normative e delle proprie precedenti pronunce. Dopo aver ribadito quanto in passato già affermato sulla natura non dirimente del binomio «premialità-deflazione» individuato come necessario nella giurisprudenza costituzionale dei primi anni '90, osservando come un effetto di

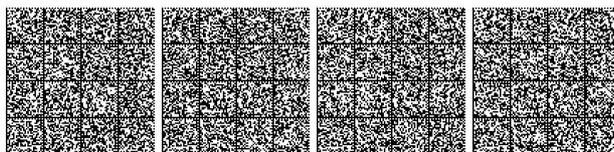


economia processuale pur sempre si ottiene allorché il processo viene definito con un rito speciale in corso di dibattimento, la citata pronuncia svaluta il requisito della «prevedibilità» da parte dell'imputato di contestazioni fisiologiche di un reato concorrente e, in generale, osserva come sia più difficilmente prevedibile la contestazione fisiologica di quella patologica. Del resto, la riconosciuta possibilità di modificare l'imputazione anche nel giudizio abbreviato (sia pur limitatamente ai casi di integrazione probatoria conseguente al c.d. «abbreviato condizionato» od all'assunzione di nuove prove *ex officio*: v. articoli 438, comma 5, e 441-bis c.p.p., nel testo inserito dalla c.d. legge «Carotti», la n. 479/1999) impedisce di riproporre detto argomento — ciò che era stato fatto in passato — per addebitare all'imputato le conseguenze di una sua omissione nel caso in cui non si sia optato *in limine* per un giudizio speciale. Ma proprio dalla facoltà in tali casi riconosciuta all'imputato di «chiedere che il processo prosegua nelle forme ordinarie» a seguito della nuova contestazione mossa in abbreviato (art. 441-bis, primo comma, c.p.p.) emerge, secondo la Corte, un «indice di sistema, riguardo al fatto che, quando muta *in itinere* il tema d'accusa, l'imputato deve poter rivedere le proprie opzioni riguardo al rito da seguire» (Corte costituzionale, sentenza n. 237/2012). Di qui la ritenuta violazione del diritto di difesa e del principio di eguaglianza nell'impossibilità di definire con rito abbreviato il reato concorrente contestato per la prima volta in dibattimento, in conseguenza di un fatto tutto sommato casuale come l'essere ciò avvenuto dopo l'esercizio dell'azione penale per il reato oggetto di contestazione originaria (e senza che, peraltro, la scelta difensiva fosse possibile, perché la richiesta di definire il processo con rito abbreviato postula ovviamente la formulazione dell'imputazione). Del resto — si è ancora osservato — appare irragionevole che detta preclusione sia rimessa a circostanze casuali, come la scelta discrezionale (e non sindacabile) del pubblico ministero di contestare il reato concorrente a dibattimento (piuttosto che iniziare *ex novo* l'azione penale), ovvero che gli atti relativi alla nuova imputazione siano restituiti al pubblico ministero se la contestazione suppletiva di un reato per cui è prevista l'udienza preliminare si verifichi nell'ambito di un processo radicato con citazione diretta a giudizio (v. art. 521-bis, primo comma, c.p.p.). Si è così giunti alla declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p. «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 237/2012). La medesima conclusione — concretizzatasi in analoga pronuncia «additiva» emessa con riguardo all'art. 516 c.p.p. (v. Corte costituzionale, sentenza n. 273/2014) — è stata poi adottata nel caso di contestazione fisiologica del fatto diverso, non essendosi ritenuto sufficiente a differenziare il trattamento normativo il rilievo che in questo caso (e a differenza dell'ipotesi della contestazione di reato concorrente) esisteva sin dall'inizio l'imputazione che avrebbe consentito la tempestiva richiesta del giudizio speciale.

In questo quadro — e tenendo conto del principio cardine della vigente disciplina in materia, quale affermato dalle ultime due citate pronunce della Corte circa il fatto che, «quando muta *in itinere* il tema d'accusa, l'imputato deve poter rivedere le proprie opzioni riguardo al rito da seguire» — appare dunque non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p. nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere il patteggiamento relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. Sulla base delle osservazioni sopra svolte, la preclusione a fruire dei vantaggi connessi al patteggiamento in siffatto caso sembra qui tradursi:

in una compressione dei diritti di difesa dell'imputato, al quale, in simili ipotesi, non può certo essere addebitata alcuna colpevole inerzia, né — secondo il più recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale — possono essergli attribuite le conseguenze negative di un «prevedibile» sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato liberamente assunto; ed invero, l'opzione per il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta delle parti — secondo il consolidato orientamento del Giudice delle leggi — costituisce una modalità, tra le più qualificanti (v. Corte costituzionale, sentenza n. 148/2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 219/2004, n. 70/1996, n. 497/1995, n. 76/1993) e «condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti» (Corte costituzionale, sentenze n. 237/2014 e n. 273/2014), sicché l'ingiustificata esclusione della facoltà di richiedere il patteggiamento una volta modificata l'imputazione costituisce sospetta violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione;

nella disparità di trattamento, con conseguente sospetta violazione dell'art. 3 della Costituzione, sussistente tra l'imputato al quale, sin dal primigenio esercizio dell'azione penale, sia correttamente contestato l'addebito con piena possibilità di optare per il rito alternativo e l'imputato che — a causa dell'incompletezza delle indagini o per altra casuale ragione — si veda invece muovere un'imputazione incompleta e/o errata e, affrontando sulla base della stessa il giudizio, subisca poi la modifica dell'imputazione determinata dall'acquisizione dei relativi elementi di prova in corso di dibattimento senza poter più fruire dei benefici del rito premiale: «anche in rapporto alla contestazione fisiologica del fatto diverso vale, quindi, il rilievo di fondo, per cui l'imputato che subisce la nuova contestazione “viene a trovarsi in una posizione diversa e deteriore quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata



diminuzione di pena — rispetto a chi della stessa imputazione fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 273/2014, nella quale si richiamano principi espressi con la precedente pronuncia n. 237/2014);

nell'irragionevolezza di una disciplina processuale che, nel caso di contestazione c.d. «fisiologica» del fatto diverso, ex art. 516 c.p.p., consente all'imputato di recuperare i vantaggi connessi ad alcuni riti speciali (il giudizio abbreviato e l'oblazione, sulla base della normativa quale risultante dalle citate sentenze «additive» Corte costituzionale numeri 273/2014 e 530/1995, normativa da utilizzarsi quale *tertium comparationis*), impedendo invece l'accesso al rito dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, con ulteriore, sospetta, violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Posto che — come si è visto — il progressivo ampliamento delle facoltà di accesso ai riti speciali nel caso di modifica dell'imputazione in corso di dibattimento è sempre avvenuto in forza di pronunce della Corte costituzionale che hanno accertato l'insussistenza di ragionevoli motivi per conservare le preclusioni poste dalla legge processuale, reputa questo Tribunale che non sia possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della vigente disciplina, dovendosi invece rimettere al Giudice delle leggi la valutazione circa la conformità di essa al quadro costituzionale di riferimento più sopra delineato.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p., in relazione agli articoli 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 c.p.p., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto di nuova contestazione;*

*Sospende il procedimento in corso nei confronti degli imputati Damiani Giovanni e Pastorelli Maria Concetta;*

*Dispone che la presente ordinanza — letta alle parti nel pubblico dibattimento — sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni di cui sopra.*

Torino, addì 24 febbraio 2016.

*La Presidente:* MAFFIODO

*Il giudice estensore:* REYNAUD

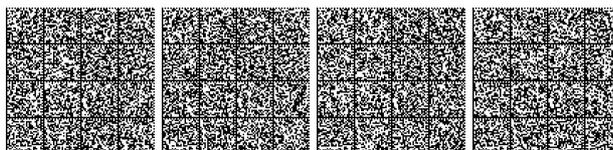
16C00163

N. 120

*Ordinanza del 26 aprile 2016 del Tribunale di Milano  
nel procedimento penale a carico di Di Giovanni Domenico*

**Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di cose altrui - Fatto commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati - Ipotesi di fatto commesso, senza violenza o minaccia, al di fuori di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico - Mancata depenalizzazione.**

– Codice penale, art. 639, comma secondo.



## TRIBUNALE DI MILANO

## SEZIONE VI PENALE

Nella persona del giudice dott. Alberto Carboni, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 di rimessione alla Corte costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, comma 2, del Codice penale nella parte in cui prevede che se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati si applica, anche quando non vi è stata violenza alla persona o minaccia ovvero quando il fatto non è stato commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 del Codice penale, la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro anziché la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila;

Nel procedimento penale a carico di: Domenico Di Giovanni, nato il 31 ottobre 1984 ad Anagni, residente in Milano in largo Caccia Dominioni n. 1, con domicilio dichiarato presso la propria residenza; libero, presente difeso di fiducia dall'avv. Valerio Piccolo con studio in Milano, corso Concordia n. 8;

Imputato:

1) del delitto previsto e punito dagli articoli 81 e 639, comma 2 del Codice penale perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, quale autore della tag «YOT/YOTONE», deturpava e imbrattava beni immobili, ed in particolare apponeva con vernice non biodegradabile la tag «YOT/YOTONE» seguenti immobili:

immobile sito in via Balilla fronte al numero civico 12 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 0,30);

immobile sito in via Pezzotti sottopasso ferrovia (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva da determinare);

immobile sito in via Boifava all'altezza del numero civico 25 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 0.60);

immobile sito in via Boeri all'altezza del numero civico 5 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 3);

immobile sito in via Missaglia all'altezza del numero civico 13 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 1,40);

immobile sito in via Missaglia per Boifava (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 0,70);

immobile sito in via Missaglia all'altezza del numero civico 15 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 4,5);

immobile sito in via Boifava all'altezza del numero civico 25 (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 0,50);

immobile sito presso la fermata metropolitana di Romolo (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 2,5);

Commesso in Milano dal 2010 al 2012;

2) del delitto di cui agli articoli 81 e 635, comma primo del Codice penale per aver deteriorato mediante scritte indelebili, quale autore della tag «YOT/YOTONE», con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, i seguenti mezzi:

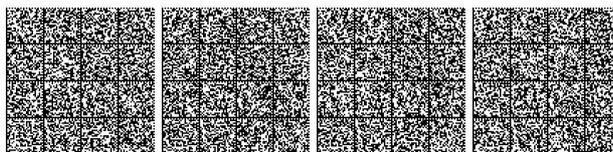
vettura ferroviaria presso la stazione di Porta Genova (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 9);

vettura ferroviaria presso lo scalo Bovisa (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva da determinare);

vettura ferroviaria presso il deposito di Porta Genova (n. 1 tag approssimativamente della superficie complessiva di mq 7.5);

Con l'aggravante di aver commesso il fatto su bene esposto per necessità e consuetudine alla pubblica fede quali piazzali o depositi non custoditi, e comunque destinato a pubblico servizio e/o a pubblica utilità (art. 635, comma secondo, n. 3, in relaz. all'art. 625, n. 7 del Codice penale);

Commesso in Milano dal 2006 al 2009;



Parti civili:

Trenitalia s.p.a., nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; difesa di fiducia dall'avv. Emanuele Maschi, con studio in Milano, via Podgora n. 13;

Comune di Milano, nella persona del sindaco *pro tempore*; difeso di fiducia dall'avv. Massimo Cali, domiciliato negli uffici dell'avvocatura comunale di Milano, via Guastalla n. 6;

#### RITENUTO IN FATTO

1. Con decreto del 20 febbraio 2015 il pubblico ministero presso il Tribunale di Milano ha citato a giudizio Domenico Di Giovanni per rispondere:

1) del reato previsto dall'art. 639, comma 2 del Codice penale, per aver deturpato e imbrattato numerosi beni immobili privati destinati ad uso abitativo apponendovi la scritta «yot/yotone» con vernice non biodegradabile;

2) del reato previsto dall'art. 635, commi 1 e 2, del Codice penale, per aver deteriorato alcune vetture ferroviarie apponendovi la scritta «yot/yotone» con vernice non biodegradabile.

L'istruttoria dibattimentale si è articolata nell'escussione dell'ufficiale di polizia giudiziaria che ha condotto le indagini, nell'esame dell'imputato e nell'acquisizione delle fotografie ritraenti i beni sui quali era stata apposta la scritta «yot/yotone».

L'ufficiale di polizia giudiziaria ha riferito sulle attività che hanno consentito di individuare in Domenico Di Giovanni l'autore delle condotte descritte nei capi d'imputazione.

In particolare, durante il monitoraggio sui social network dei profili riconducibili a soggetti legati al mondo hip pop e writing, furono notati alcuni fotogrammi ritraenti una torta decorata con una scritta che riportava la firma «yotone».

Dal momento che la tag «yotone» era assai diffusa sul territorio milanese, si esaminò il materiale sequestrato al titolare del profilo in questione e nella rubrica telefonica fu rinvenuta un'utenza cellulare associata al nome «yotone».

Venne quindi acquisita la scheda anagrafica dell'intestatario, che risultò essere Domenico Di Giovanni, nato il 31 ottobre 1984 ad Anagni e residente a Milano.

L'imputato si è sottoposto a esame dibattimentale e ha ammesso tutti gli addebiti.

L'istruttoria ha permesso di accertare che le condotte sono state realizzate senza violenza alla persona o minaccia, al di fuori di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico e che non hanno dato luogo a interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità.

All'udienza del 14 aprile 2016 si è svolta la discussione delle parti, le quali hanno concluso:

il pubblico ministero, chiedendo che sia affermata la penale responsabilità dell'imputato per entrambi i reati a lui ascritti;

la parte civile Trenitalia s.p.a. (unica parte civile ad aver presentato conclusioni scritte a norma degli articoli 82, comma 2, e 523 del Codice di procedura penale), chiedendo che sia affermata la penale responsabilità dell'imputato e che lo stesso sia condannato al risarcimento del danno;

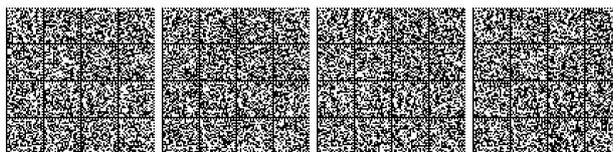
la difesa dell'imputato, chiedendo:

in ordine al capo 1), che sia pronunciata sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato;

in ordine al capo 2), che il fatto sia riqualificato *ex art.* 521 del Codice di procedura penale nel reato di cui all'art. 639 del Codice penale e che sia pronunciata sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

La richiesta di assoluzione si fonda sulla considerazione che, una volta intervenuta la parziale abrogazione del reato di cui all'art. 635 del Codice penale per effetto del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, si sarebbe verificata l'abrogazione tacita della fattispecie prevista dall'art. 639 del Codice penale in quanto il reato di «deturpamento o imbrattamento di cose altrui» sarebbe speciale rispetto a quello di «danneggiamento».

Il processo è stato rinviato all'udienza del 6 maggio 2016 per eventuali repliche.



## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. È rilevante la questione della legittimità costituzionale dell'art. 639, comma 2, del Codice penale:

in relazione al capo 1), perché risulta provata la responsabilità dell'imputato e il tribunale è chiamato a irrogare le sanzioni previste dall'art. 639, comma 2, del Codice penale;

in relazione al capo 2), perché risulta provata la responsabilità dell'imputato e, ritenuto che il fatto debba essere riqualificato nel reato di cui all'art. 639, comma 2, del Codice penale, il tribunale è chiamato a irrogare le sanzioni previste da tale ultima disposizione.

1.1. La questione non può essere risolta in via interpretativa pronunciando una sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

In assenza di una disposizione che sancisca l'abrogazione espressa dell'art. 639 del Codice penale, a tale conclusione non è consentito pervenire argomentando sulla base delle novità legislative che hanno inciso sull'art. 635 del Codice penale.

Diversamente da quanto sostenuto dalla difesa, gli articoli 635 e 639 del Codice penale, non si pongono in rapporto di specialità, ma, come meglio precisato in seguito, fra tali norme sussiste una relazione di sussidiarietà espressa.

Ad ogni modo, anche prescindendo da quest'ultimo rilievo, non ricorrono i presupposti (incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o introduzione di una nuova legge che regoli l'intera materia già disciplinata dalla legge anteriore) per affermare che vi sia stata la tacita abrogazione dell'art. 639 del Codice penale.

2. Nella sistematica antecedente alle modifiche introdotte dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, il bene giuridico del diritto di proprietà, nella sua declinazione di diritto all'integrità della cosa nella sua sostanza o nella sua utilizzabilità, trovava tutela negli articoli 635 («danneggiamento») e 639 («deturpamento e imbrattamento di cose altrui») del Codice penale.

Per i profili che rilevano nel presente giudizio, il quadro normativa poteva essere così riassunto:

a) chi, senza esercitare violenza alla persona o minaccia, danneggiava cose mobili o immobili altrui era punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 309 euro (art. 635, comma 1, del Codice penale);

b) chi, esercitando violenza o minaccia alla persona, danneggiava cose mobili o immobili altrui era punito con la reclusione da sei mesi a tre anni (art. 635, comma 2, n. 1, del Codice penale);

c) chi, fuori dai casi previsti dall'art. 635, deturpava o imbrattava cose mobili altrui era punito con la multa fino a 103 euro (art. 639, comma 1, del Codice penale);

d) chi, fuori dai casi previsti dall'art. 635, deturpava o imbrattava beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati era punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da 300 a 1.000 euro (art. 639, comma 2, del Codice penale).

L'agente era inoltre obbligato alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili.

3. L'art. 2, n. 1, lettera l), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 («disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67) ha circoscritto la rilevanza penale della condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui ai soli casi in cui tali azioni siano compiute «con violenza alla persona o minaccia ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331».

Gli articoli 3 e 4, n. 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, stabiliscono che «soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila chi, distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui fuori dai casi previsti dall'art. 635 del Codice penale».

L'art. 639 del Codice penale è invece rimasto invariato.

Per i profili che rilevano nel presente giudizio, il quadro normativo vigente può essere così riassunto:

a) chi, senza esercitare violenza alla persona o minaccia e se il fatto non è commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331, danneggia cose mobili o immobili altrui soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila (articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7);

b) chi, esercitando violenza o minaccia alla persona ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331, danneggia cose mobili o immobili altrui è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni (art. 635, comma 1, del Codice penale);



c) chi, fuori dai casi previsti dall'art. 635, deturpa o imbratta cose mobili altrui è punito con la multa fino a 103 euro (art. 639, comma 1, del Codice penale);

d) chi, fuori dai casi previsti dall'art. 635, deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati, è punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da 300 a 1.000 euro (art. 639, comma 2, del Codice penale).

L'agente è inoltre obbligato alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili.

4. Ricostruendo i rapporti fra l'art. 635 e l'art. 639 del Codice penale, la Corte di cassazione ha chiarito che «il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 del Codice penale si distingue da quello di deturpamento o imbrattamento previsto dall'art. 639 del Codice penale, in quanto il primo produce una modificazione della cosa altrui che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l'uso, dando così luogo alla necessità di un intervento ripristinatorio dell'essenza e della funzionalità della cosa stessa mentre il secondo produce solo un'alterazione temporanea e superficiale della *res aliena*, il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, è comunque facilmente reintegrabile» (Cass., sez. V, sentenza n. 38574 del 21 maggio 2014).

La clausola di riserva presente nell'art. 639 del Codice penale («fuori dai casi preveduti dall'art. 635») rivela il carattere sussidiario del reato di «deturpamento e imbrattamento di cose altrui» rispetto a quello di «danneggiamento».

Come noto, il principio di sussidiarietà si fonda su un rapporto gerarchico fra norme che tutelano il medesimo bene giuridico da aggressioni in rapporto di progressione.

Una norma è quindi sussidiaria rispetto ad un'altra, detta norma principale, quando quest'ultima punisce un grado di offesa più grave allo stesso bene protetto dalla prima. Tenuto conto di tali premesse, è agevole constatare che gli articoli 639 e 635 del Codice penale, sanzionano aggressioni di intensità crescente al diritto all'integrità della cosa nella sua sostanza e nella sua utilizzabilità.

In particolare:

l'art. 635 è la disposizione principale atteso che reprime condotte che incidono sulla cosa altrui diminuendone in modo apprezzabile il valore o impedendone l'uso;

l'art. 639 è la disposizione sussidiaria in quanto preserva il medesimo bene giuridico da offese di minore intensità, quali l'alterazione temporanea o superficiale della *res* il cui aspetto originario è comunque facilmente reintegrabile.

4.1. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, sono sintetizzabili nei termini che seguono le conseguenze sanzionatorie per chi arreca un nocimento all'integrità della cosa altrui senza esercitare violenza alla persona o minaccia, al di fuori di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico e senza determinare un'interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità:

chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, ossia realizza la forma più intensa di lesione al bene giuridico protetto;

soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila (art. 4, n. 1, lettera c) del decreto legislativo 15 gennaio 2015, n. 7);

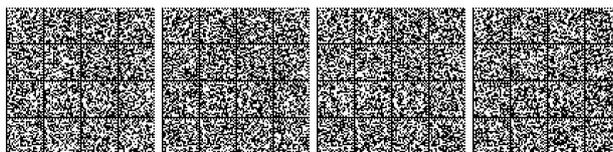
chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati, ossia realizza la forma meno intensa di lesione al bene giuridico protetto, è punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da 300 a 1.000 euro (art. 639, comma 2, del Codice penale). L'agente è inoltre obbligato alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili.

5. È principio consolidato della giurisprudenza costituzionale che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio trova il limite della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio, come avviene nel caso di sperequazioni tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (sentenze della Corte costituzionale n. 81 del 2014, n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008).

5.1. A fronte di comportamenti che determinano offese d'intensità crescente allo stesso bene giuridico, le tecniche normative che garantiscono la razionalità del sistema sembrano essere due:

a) distinguere già in astratto le varie condotte, prevedendo una cornice sanzionatoria più severa per le forme di aggressione più intense e limiti edittali più contenuti per le lesioni meno significative (questa fu la scelta allorché vennero disciplinate separatamente le condotte di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibile la cosa altrui rispetto a quelle di chi imbratta e deturpa beni altrui);

b) differenziare solo in concreto le varie condotte, stabilendo un'unica cornice edittale e rimettendo al giudice il compito di graduare la sanzione secondo le peculiarità della singola vicenda.



5.2. È invece certamente irragionevole e arbitraria la decisione di sanzionare più severamente le condotte che cagionano un'offesa meno grave (deturpare e imbrattare) rispetto a quelle che pregiudicano il medesimo bene giuridico provocando un nocumento maggiormente significativo (distruggere, disperdere, deteriorare, rendere, in tutto o in parte, inservibile).

6. Alla luce di tali considerazioni, non è manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, comma 2, del Codice penale nella parte in cui prevede che, se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati, si applica, anche quando non vi è stata violenza alla persona o minaccia ovvero quando il fatto non è stato commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 del Codice penale, la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro anziché la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

6.1. Per sanare i profili d'irrazionalità descritti, alla Corte non può essere chiesto di manipolare l'art. 639 del Codice penale, scegliendo essa stessa, in modo creativo, la sanzione pecuniaria civile da sostituire alla pena censurata, così da scaglionare le ipotesi in comparazione sul piano sanzionatorio.

Al riguardo, è dirimente il rilievo che «la Corte non può rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali. Se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, stante il carattere tipicamente politico degli apprezzamenti sottesi alla determinazione del trattamento sanzionatorio» (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 81 del 2014, n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006).

6.2. Ugualmente, la Corte non potrebbe procedere alla totale ablazione di qualsivoglia sanzione per le condotte descritte dall'art. 639 del Codice penale perché anche una tale opzione implicherebbe una valutazione discrezionale di carattere politico.

6.3. Per l'ipotesi in cui il fatto sia commesso senza violenza alla persona o minaccia e al di fuori di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto di cui all'art. 331, l'intervento attuabile al fine di ripristinare la razionalità del sistema sembra quello di assimilare la sanzione prevista per chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati (art. 639, comma 2, del Codice penale) a quella stabilita per chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui (articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7).

Sarà poi compito del giudice commisurare la sanzione secondo i parametri previsti dall'art. 5 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7.

La soluzione prospettata presenta il pregio:

a) di rimediare all'attuale arbitraria sperequazione punitiva costruendo un sistema (assimilazione della cornice sanzionatoria per tutte le condotte che offendono l'altrui diritto all'integrità della cosa e successiva graduazione della sanzione ad opera del giudice) che, seppur difforme da quello «a scaglioni» originariamente tracciato dal legislatore, è conforme al canone di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione;

b) di permettere alla Corte di intervenire secondo lo schema delle «rime obbligate», utilizzando come *tertium comparationis* la sanzione prevista dall'art. 4, n. 1, lettera e), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, comma 2, del Codice penale, nella parte in cui prevede che, se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati, si applica, anche quando non vi è stata violenza alla persona o minaccia ovvero quando il fatto non è stato commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 del Codice penale, la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro anziché la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*



*Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Milano, 22 aprile 2016

*Il giudice:* CARBONI

16C00164

N. 121

*Ordinanza del 2 maggio 2016 del Tribunale di Aosta - Sezione lavoro nel procedimento civile promosso da Coriale Salvatore contro Regione autonoma Valle d'Aosta*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Valle d'Aosta - Comandante regionale dei vigili del fuoco - Prevista revocabilità dell'incarico, in qualsiasi momento, su richiesta del Presidente della Regione e correlazione della durata in carica a quella del Presidente stesso.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), art. 11, comma 2-bis.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI AOSTA

### PUBBLICO IMPIEGO LAVORO

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 357/2015 promossa da: Salvatore Coriale (C.F. CRLSVT59E11C352U), con il patrocinio dell'avv. Mavilla Federico e dell'avv...., elettivamente domiciliato in via Passaggio Folliez n. 1 Aosta presso il difensore avv. Mavilla Federico, attore;

Contro Regione autonoma Valle d'Aosta (C.F. 80002270074), con il patrocinio dell'avv. Tosi Paolo e dell'avv....., elettivamente domiciliato in via Paleocapa 6 20121 Milano presso il difensore avv. Tosi Paolo, convenuta.

Il Giudice dott. Eugenio Gramola, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 21 aprile 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento 357/2015;

### OSSERVA

Esponde il ricorrente, nel procedimento suddetto, di aver iniziato a prestare il servizio presso il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco essendosi reso vincitore, nell'anno 1990, di un concorso in conseguenza del quale diveniva Ufficiale del Ruolo Tecnico Antincendi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Poichè a far data dal 1° gennaio 2000 i servizi antincendio venivano trasferiti dallo Stato alla Regione autonoma Valle d'Aosta, il Coriale transitava con il medesimo profilo professionale nel Corpo valdostano dei Vigili del fuoco.

Nel 2000 la Regione Valle d'Aosta ha programmato l'indizione di un concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale sul posto vacante di Comandante regionale dei vigili del fuoco.

Il Coriale ha partecipato al concorso, indetto con bando del dicembre 2000, collocandosi al primo posto in graduatoria.

La Giunta regionale ha quindi approvato l'assunzione del ricorrente inquadrandolo nella qualifica unica dirigenziale a decorrere dal 1° settembre 2001 per il periodo dal 1° settembre 2001 al termine della legislatura in corso.



Di fatto il detto incarico ha avuto termine nel febbraio 2003, ed è stato seguito da una serie di altri, dallo stesso contenuto, fino al marzo 2012.

Nel 2012 il Coriale è stato individuato dal Presidente della Regione per l'incarico fiduciario di Comandante regionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 11, comma 2-bis, L.R. n. 22/2010, introdotto dalla L.R. 3/2012.

La norma in effetti recita: Sono altresì incarichi dirigenziali fiduciari i posti di Comandante e Vicecomandante regionali dei vigili del fuoco, conferiti con contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato, cui si applicano le disposizioni relative ai requisiti professionali previsti dall'art. 40 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37. Agli incarichi di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1.

L'art. 10, comma 1 l.r. 22/2010 a sua volta prevede che gli incarichi dirigenziali fiduciari di Segretario generale, Capo di Gabinetto e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione sono conferiti con deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, all'inizio della legislatura e ad ogni successiva vacanza di incarico. Tali incarichi sono revocabili in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione e sono, in ogni caso, correlati alla durata in carica di quest'ultimo. Gli incarichi continuano ad essere esercitati dai titolari fino al successivo conferimento.

L'incarico al Coriale è stato conferito con decorrenza dal 1° aprile 2012, previo collocamento in aspettativa dalla qualifica unica dirigenziale come previsto dall'art. 11 all'epoca vigente.

Questo è cessato al termine della legislatura nel luglio 2013.

Nella successiva legislatura il Presidente della Giunta regionale ha ancora individuato il Coriale per l'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco.

L'incarico *de quo* è stato conferito con decorrenza dal 6 agosto 2013, sempre previo collocamento in aspettativa.

In data 11 settembre 2015, con nota prot. n. 15549/UP, la Regione Autonoma Valle d'Aosta comunicava al Coriale di aver revocato in capo allo stesso l'incarico fiduciario di Comandante dei V.V.F. valdostani, attribuendogli quello di Vicecomandante del corpo medesimo: il tutto come da D.G.R. n. 1306 dell'11 settembre 2015.

Non essendovi altri posti dirigenziali disponibili il Coriale accettava l'incarico di vicecomandante.

Questi, in ricorso, rileva che per ragioni pretestuose, egli, che aveva osato dissentire dalle scelte operate dall'Amministrazione regionale, era stato demansionato e, in totale violazione dell'art. 97 della Costituzione, privato del proprio posto dirigenziale, e messo nell'umiliante condizione di dovere fungere da vice ad un soggetto dotato di minore professionalità, in un Corpo del quale era stato Comandante per quasi 15 anni.

Altro è il punto di vista della Regione resistente, che afferma che le prese di posizione del Coriale erano incompatibili con le scelte di fondo che l'Amministrazione regionale intendeva effettuare.

Per l'incarico di Comandante dei vigili del fuoco è stato quindi indicato il sig. Pio Porretta, attuale terzo chiamato in giudizio.

Nelle articolatissime conclusioni il ricorrente richiede che gli venga riassegnato l'incarico del quale è stato privato, quanto meno, in via subordinata, per il periodo residuo fino a raggiungere la durata minima triennale prevista all'art. 19 comma 2 decreto legislativo 165/2001 quanto agli incarichi dirigenziali.

Questi, in sintesi, i fatti, va osservato che il ricorrente ritiene che l'agire della Regione sia totalmente illegittimo in quanto l'art. 11 comma 2-bis l.r. 22/2010 sarebbe manifestamente incostituzionale:

Esso, ad avviso del ricorrente, viola l'art. 97 della Costituzione sia sotto il profilo della buona amministrazione, sia sotto quello dell'accesso alla qualifica di dirigente mediante concorso.

Rileva anche il ricorrente che nel pubblico impiego contrattualizzato le norme che vi sovrintendono hanno natura non pubblicistica, bensì strettamente civilistica, sicché rimangono al di fuori della potestà legislativa regionale.

Tali considerazioni di principio sono senz'altro esatte: infatti, per la miglior chiarezza di discorso, può esser rilevato che la stessa Corte costituzionale con sentenza n. 37 del 17 marzo 2015, ricorda che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio.

La sentenza 7 luglio 2015 n. 180 osserva poi che è indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della «interventiva privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013). Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire [...] a



conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)» (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013). Con riguardo, poi, specificamente, all'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che essa «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Né concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa» delineando un «mutamento provvisorio di mansioni». Pertanto, «la relativa disciplina rientra [...] nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile, [...] di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014)».

Questo giudice ritiene, sul punto, estremamente significativa la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2010, emessa proprio nei confronti di una legge della Regione Valle d'Aosta. Nella parte motiva, tra l'altro, si legge: La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata. 2.1. — La disposizione censurata, al comma 1, disciplina il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti e, al comma 2, definisce le fasce orarie di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli.

Tali norme regolano, quindi, un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro.

Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato) la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego «contrattualizzato» (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007).

I commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009 sono dunque illegittimi, essendo riconducibili alla materia «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. (...) Infatti, se il potere di controllo della Pubblica amministrazione sulle assenze per malattia, dei dipendenti, il cui rapporto di lavoro è retto dalla disciplina generale di diritto privato, appartiene alla materia dell'ordinamento civile, alle Regioni e comunque precluso porre in essere, con propri atti legislativi, ogni disciplina di quei controlli. E ciò indipendentemente dal contenuto della normativa statale nella materia.

In sostanza, quindi, sulla base della giurisprudenza costituzionale, la Regione Valle d'Aosta, pur a statuto speciale, non ha potestà legislativa alcuna in ordine alla disciplina del pubblico impiego contrattualizzato, e, qualora vi legiferi, non può emanare norme difformi a quelle statali.

Orbene: la legge statale non obbliga sempre e comunque ad avvalersi del concorso pubblico per la scelta dei dirigenti: l'art. 19 comma 6 decreto legislativo 165/2001 statuisce infatti: Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di, tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni (...).

Ma non è prevista la possibilità di revoca *ad libitum* degli incarichi dirigenziali.

Essa è infatti ritenuta ammissibile soltanto per gli incarichi di carattere apicale, nel quale vi è un stretto *intuitus persona* e tra l'organo politico e il dirigente che deve curare l'esecuzione delle fondamentali direttive ai livelli più elevati.

Non è certo necessario, se non per mera comodità di lettura, ricordare che codesta Corte ritiene (sentenza 24 giugno 2010, n. 224) che la cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali «è ammissibile solo a seguito dell'accertamento dei risultati conseguiti, e solo dopo un giusto procedimento che consenta all'interessato di svolgere le proprie difese e che si concluda con un formale provvedimento motivato sindacabile in sede giurisdizionale» (...) In termini generali, questa Corte ha innanzitutto chiarito che i predetti meccanismi di c.d. *spoils system*, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento



oggettivo dei risultati conseguiti... Circa il requisito della apicalità, la sentenza n. 104 del 2007 ha infatti rilevato come, nell'assetto organizzativo della Regione Lazio, vi sia in realtà «una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl».

Per l'effetto, se il comandante dei Vigili del fuoco è un Dirigente apicale, nel senso sopra indicato, la norma regionale, pur emanata in materia nella quale la Regione non ha potestà legislativa, è comunque conforme alla legge statale e non viola nè l'art. 117 comma 2 lett L) della Costituzione nè l'art. 97; in caso contrario la violazione sussiste.

A questo giudicante non pare che il Comandante dei Vigili del Fuoco sia un dirigente apicale, specie poi in una piccola realtà come quella della Valle d'Aosta, nella quale appare escluso che il Dirigente di un piccolo Corpo possa occuparsi soltanto di generalissime problematiche di indirizzo politico - istituzionale.

Vi sono, però, più specifici motivi che giustificano tale affermazione di principio.

Intanto, al Comandante dei Vigili del fuoco è richiesta una specifica preparazione tecnica: l'art. 40 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 infatti prevede:

1. A capo del Corpo valdostano dei vigili del fuoco è posto un dirigente che assume la denominazione di Comandante regionale dei vigili del fuoco.

2. Il Comandante è coadiuvato, nello svolgimento delle proprie funzioni, da altro dirigente che assume la denominazione di Vicecomandante regionale dei vigili del fuoco.

3. In caso di assenza o impedimento del Comandante, comando vicario è svolto dal Vicecomandante.

4. Il Comandante e il Vicecomandante regionali dei vigili del fuoco, oltre al diploma di laurea, devono essere in possesso di entrambi i seguenti requisiti:

a) appartenenza al ruolo del personale professionista del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, del personale permanente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o dei corrispondenti Corpi o servizi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome;

b) servizio effettivo, per un periodo di almeno cinque anni, nel profilo professionale di ispettore antincendi direttore o ispettore antincendi del Corpo valdostano dei vigili del fuoco o in un profilo professionale almeno equivalente del personale permanente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o dei corrispondenti Corpi o servizi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome.

5. Gli incarichi di cui ai commi 1 e 2 possono essere altresì conferiti a chi ricopra, o abbia ricoperto per almeno un anno nell'ultimo quinquennio, un incarico corrispondente a quello di Comandante provinciale nel ruolo del personale permanente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco o dei corrispondenti Corpi o servizi delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome.

6. L'incarico di Comandante o Vicecomandante è incompatibile con la titolarità di cariche pubbliche elettive.

7. In caso di contestuale assenza o impedimento del Comandante e del Vicecomandante, i compiti connessi alla gestione operativa-tecnica possono essere affidati ad un ispettore antincendi direttore o ad un ispettore antincendi, con almeno cinque anni di anzianità nel ruolo, designati dal Comandante.

Pare a questo giudice remittente che già l'insieme degli specifici requisiti di carattere tecnico richiesti al Comandante dei Vigili del Fuoco dall'art. 4 sopra riportato lasci intendere che si tratta di un incarico principalmente di carattere tecnico.

Se si esaminano, poi, i requisiti specifici per il conferimento dell'incarico previsti dalla deliberazione 11 settembre 2015 n. 1303 (immediatamente precedente la n. 1306, adottata in pari data, che ha sostituito il Comandante dei Vigili del Fuoco) si rileva che la maggior parte dei compiti indicati è di carattere strettamente tecnico, in taluni casi anche su questioni di dettaglio del tutto incompatibili con l'esercizio di funzioni dirigenziali di carattere apicale, tali da richiedere un rapporto strettamente fiduciario con l'autorità politica (cfr. ad esempio, punti 4, 7, 12).

Essa, prodotta al doc. 33 della Regione resistente, riporta:

CORPO VALDOSTANO DEI VIGILI DEL FUOCO COMANDANTE

Livello 2 Graduazione A

REQUISITI SPECIFICI PER IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO

Incarico fiduciario.

Funzioni

1. Ha la diretta responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi antincendio affidati al personale del Corpo valdostano dei vigili del fuoco.



2. Assicura, anche per gli aspetti connessi alla Difesa Civile, il servizio di soccorso tecnico urgente e di estinzione degli incendi su tutto il territorio regionale.
3. Partecipa alle attività di pianificazione di protezione civile di competenza dei Vigili del fuoco.
4. Assicura, nel rispetto delle norme nazionali ed internazionali, l'organizzazione e l'attuazione dei servizi antincendi aeroportuali.
5. Cura l'organizzazione del personale volontario del Corpo valdostano dei vigili del fuoco, ne dispone la chiamata in servizio temporaneo, ne assicura il coordinamento dell'attività con quella del personale professionista e provvede all'assistenza ai suoi organi.
6. Provvede all'organizzazione ed all'attuazione degli interventi al di fuori del territorio regionale nei casi di cui agli articoli 5 - comma 2 - e 17 della L.R. n. 37/09.
7. Provvede all'organizzazione ed al funzionamento del servizio di prevenzione degli incendi ed al rilascio delle certificazioni, dei pareri, delle autorizzazioni e di ogni altro atto previsto dalla normativa vigente in materia.
8. Presiede la Commissione tecnica regionale per prevenzione degli incendi e partecipa, con facoltà di delega, alle altre Commissioni previste dalla normativa vigente.
9. Cura la cooperazione transfrontaliera e i rapporti con gli organi dello Stato e con gli organismi internazionali competenti in materia di soccorso, prevenzione ed estinzione degli incendi e formazione anche mediante la predisposizione di idonei accordi o convenzioni.
10. Provvede all'organizzazione ed all'attuazione dei servizi di vigilanza antincendio di cui all'art. 18 del decreto legislativo 139/2006 e, per quanto competenza, alla formazione del lavoratori prevista dalla normativa sulla sicurezza sul lavoro.
11. Partecipa, con la protezione civile, all'elaborazione della pianificazione di emergenza relativa al rischio industriale.
12. Cura, di concerto con le strutture regionali competenti, le attività connesse allo sviluppo e alla manutenzione delle sedi di servizio del personale professionista del Corpo valdostano dei vigili del fuoco nonché della struttura di addestramento denominata «Finestra di Sorreley-Meysattaz» e della Scuola Regionale Antincendi, di cui è responsabile.
13. Provvede alla gestione amministrativa e contabile del personale, gestisce le procedure di appalto dei lavori e delle forniture di beni e servizi destinati al Corpo valdostano dei vigili del fuoco.
14. Partecipa alle attività di protezione civile anche in sostituzione del Capo della Protezione civile, nel caso di sua assenza o impedimento, per quanto concerne la gestione tecnico-operativa in situazioni emergenziali, secondo le modalità definite da apposita deliberazione della Giunta regionale.
15. È individuato, ai sensi del decreto legislativo 81/2008, quale datore di lavoro del personale assegnato alle strutture dirigenziali del Corpo Valdostano dei Vigili del fuoco, alle condizioni previste dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1722/2013.

Per di più, e ciò appare davvero decisivo, il Comandante dei vigili del fuoco non è nemmeno inquadrato formalmente al livello apicale: dallo stesso documento egli risulta infatti al livello 2 A, sottordinato al coordinatore del dipartimento di protezione civile e vigili del fuoco -che è inquadrato al primo livello.

Se si leggono i requisiti specifici per il conferimento di quest'ultimo incarico ben si comprende che, piuttosto, questo è l'incarico di carattere apicale e che, tra le numerose responsabilità, il Coordinatore del dipartimento Protezione civile e Vigili del fuoco ha, oltre a compiti di alta amministrazione, ben specifici e pregnanti poteri di coordinamento e financo un potere di controllo sul Comandante dei Vigili del fuoco (punto J)

Infatti la delibera prevede:

#### DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE E VIGILI DEL FUOCO

Livello 1 Graduazione A.

#### REQUISITI SPECIFICI PER IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO DI CAPO DELLA PROTEZIONE CIVILE (COORDINATORE)

Incarico fiduciario.

Funzioni

a) attua tutte le forme di collaborazione interna all'Amministrazione al fine di garantire l'unitarietà e la coerenza dell'azione amministrativa;

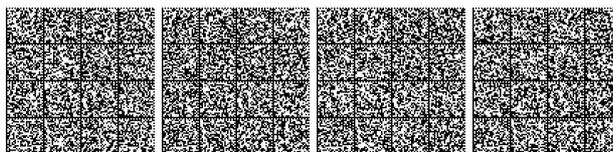
b) cura i raccordi con i Ministeri, le istituzioni nazionali e internazionali, le organizzazioni e i soggetti esterni con riferimento alle competenze del dipartimento;



- c) cura le relazioni esterne e si occupa delle funzioni di informazione, sensibilizzazione, promozione e documentazione anche specifica concernenti le attività del dipartimento;
- d) formula le proposte alla Giunta regionale al fine dell'elaborazione di programmi, direttive, progetti di legge o altri atti di competenza dell'Amministrazione;
- e) garantisce l'attuazione dei programmi definiti dai competenti organi regionali e delle norme e disposizioni di riferimento per l'attività del dipartimento;
- f) coordina e, ove necessario, gestisce i procedimenti amministrativi nell'ambito del proprio dipartimento;
- g) pianifica, programma, ove necessario gestisce, e monitora lo svolgimento delle attività, Compresi i progetti specifici, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del dipartimento;
- h) programma, ove necessario gestisce, e monitora il corretto utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali al fine del corretto svolgimento delle attività del dipartimento;
- i) sovrintende la gestione generale del dipartimento (segreteria, protocollo, contabilità sistemi informativi, amministrazione del personale);
- j) verifica il raggiungimento degli obiettivi e delle competenze ordinarie assegnate al dirigenti del dipartimento;
- k) è individuato, al sensi del decreto legislativo n. 81/2008, quale datore di lavoro del personale assegnato alle strutture dirigenziali Dipartimento Protezione civile e vigili del fuoco e Centro Funzionale regionale, alle condizioni previste dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1722/2013;
- l) svolge le seguenti funzioni di Capo della Protezione civile:
- a) supporta il Presidente della Regione, in raccordo con l'Ufficio di Gabinetto, nella cura e nel coordinamento delle attribuzioni prefettizie inerenti alla protezione civile supporta il Presidente della Regione, in raccordo con l'Ufficio di Gabinetto, nella cura e nel coordinamento delle attribuzioni prefettizie inerenti alla protezione civile, alla difesa civile, alla ricerca delle persone scomparse;
- b) cura e coordina la pianificazione dell'emergenza di protezione civile e di difesa civile, nonché quella relativa al rischio industriale, ai trafori internazionali e alla ricerca delle persone scomparse;
- c) programma e attua le attività di formazione e di addestramento e provvede alla divulgazione nel settore della protezione civile;
- d) coordina le varie componenti della protezione civile nell'attuazione degli interventi di competenza secondo quanto previsto dalla pianificazione dell'emergenza;
- e) cura i rapporti con le istituzioni europee, gli enti, gli organismi, le organizzazioni e le associazioni internazionali nel settore della protezione civile e gli adempimenti connessi alla cooperazione transfrontaliera e interregionale;
- f) cura i rapporti con lo Stato e le Regioni nel quadro delle attività istituzionali di protezione civile;
- g) coordina gli interventi economici a seguito di calamità ed emergenze;
- h) coordina e gestisce le attività connesse alla Colonna mobile regionale;
- i) gestisce la rete regionale di radiocomunicazioni;
- j) gestisce e coordina le attività legate all'uso degli elicotteri;
- k) coordina gli adempimenti connessi alla Centrale Unica di Soccorso;
- l) coordina la Sala operativa regionale;
- m) gestisce il volontariato della protezione civile;
- n) cura i rapporti con il Soccorso Alpino Valdostano.

Pare quindi a questo giudicante che la questione sollevata non sia manifestamente infondata: l'art. 11 comma 2-bis l.r. 22/2010, coordinato con l'art. 10, comma 1 della stessa legge, prevede la revocabilità ad libitum di un incarico dirigenziale che non può essere ritenuto apicale e rispetto al quale il Dirigente non può essere privato, anche in relazione al disposto dell'art. 97 della Costituzione, del proprio diritto a svolgere le funzioni a lui assegnate per il periodo di durata dell'incarico.

La questione è certamente rilevante nel giudizio pendente davanti a questo giudice: se la norma in questione fosse legittima, il ricorso andrebbe necessariamente rigettato, poichè la revoca dell'incarico è avvenuta sulla base di un disposto di legge che consente al Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta di provvedervi a propria discrezione; in caso contrario andrebbe accolta quanto meno la domanda subordinata, diretta ad ottenere che venga dichiarato il diritto del ricorrente ad esercitare le proprie funzioni per il periodo residuo fino a raggiungere la durata minima triennale prevista all'art. 19 comma 2 decreto legislativo 165/2001 quanto agli incarichi dirigenziali.



*P. Q. M.*

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

*Ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 2-bis l.r. Valle d'Aosta n. 22/2010, coordinato con l'art. 10, comma 1 della stessa legge, nella parte in cui si prevede che l'incarico di Comandante dei Vigili del Fuoco è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione ed è, in ogni caso, correlato alla durata in carica di quest'ultimo, per contrasto con gli articoli 117 comma 2 lett L) e 97 della Costituzione.*

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

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta.*

Aosta, 2 maggio 2016

*Il Giudice: GRAMOLA*

16C00165

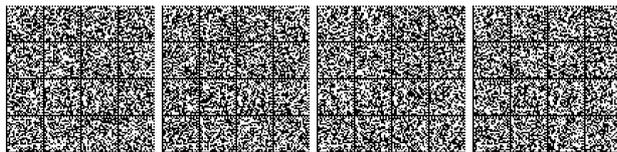
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-025) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

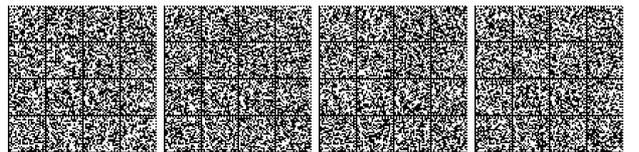
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

