

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 48

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 novembre 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. **242.** Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Disposizioni varie in materia di tasse automobilistiche (regime fiscale di favore per veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico); marchi (marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione); finanza pubblica (copertura del fondo anticipazione di liquidità).**  
 – Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 2, 49 e 69. .... Pag. 1
- N. **243.** Sentenza 19 ottobre - 22 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Modifica delle norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio.**  
 – Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», art. 1, comma 1, lettera a)..... Pag. 5
- N. **244.** Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Adozione, con decreto-legge, di misure per la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - Individuazione di impianti di recupero di energia dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.**  
 – 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, in legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 35. .... Pag. 15
- N. **245.** Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Trasporto pubblico regionale e locale - Istituzione di un ambito territoriale regionale ottimale coincidente con l'intero territorio ligure - Affidamento della gara con un unico lotto.**  
 – Legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale), artt. 9, comma 1, e 14, comma 1. .... Pag. 31
- N. **246.** Ordinanza 19 ottobre - 22 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Riordino delle Province - Province soppresse a seguito dei referendum abrogativi del 6 maggio 2012 - Nomina di commissari straordinari per la continuità delle funzioni già svolte dalla Provincia.**  
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), art. 1, comma 3. .... Pag. 36



## N. 247. Ordinanza 19 ottobre - 22 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Determinazione, ad opera della Regione, delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), art. 5, comma 1, così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate) .....

Pag. 39

## N. 248. Sentenza 9 - 25 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Associazioni di Divulgazione Agricola - Subingresso della Regione nel rapporto di lavoro fra le associazioni sciolte ed i loro dipendenti senza alcuna forma di selezione concorsuale.**

- Legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), art. 10, comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). .....

Pag. 43

## N. 249. Sentenza 4 ottobre - 25 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti - Fissazione di distanze di sicurezza dai fabbricati per i nuovi metanodotti.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», art. 1, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).....

Pag. 46

## N. 250. Sentenza 18 ottobre - 25 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Arbitrato nelle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Presidente del collegio - Incompatibilità.**

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 5, nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici).....

Pag. 51



- N. **251.** Sentenza 9 - 25 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - Principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe al Governo in materia di cittadinanza digitale, dirigenza pubblica, lavoro alle dipendenze delle p.a., partecipazioni azionarie delle p.a., servizi pubblici locali di interesse economico generale - Procedure concertative.**
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 1, comma 1, lettere *b), c)* e *g)*, e comma 2; art. 11, comma 1, lettere *a), b)*, numero 2), *c)*, numeri 1) e 2), *e), f), g), h), i), l), m), n), o), p)* e *q)*, e comma 2; art. 16, commi 1 e 4; art. 17, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s)* e *t)*; art. 18, lettere *a), b), c), e), i), l)* e *m)*, numeri da 1) a 7); art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t)* e *u)*; art. 23, comma 1..... Pag. 60
- N. **252.** Sentenza 18 ottobre - 25 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Protezione civile - Istituzione di uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile - Funzioni - Modifiche agli artt. 69 e 70 della legge regionale n. 6 del 2006.**
- Legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), artt. 1 e 4. .... Pag. 78
- N. **253.** Sentenza 8 - 25 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Beni invenduti - Inclusione dei prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale.**
- Legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti), art. 2, comma 1, lettera *d)*..... Pag. 86
- N. **254.** Ordinanza 18 ottobre - 25 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Contributo per finalità solidaristica a carico degli avvocati pensionati di vecchiaia.**
- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 3, comma 12; in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11, in combinato disposto con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012; legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), artt. 2, comma 8, 10, comma 3, e 11, comma 4..... Pag. 89
- N. **255.** Ordinanza 8 - 25 novembre 2016  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Disciplina degli ambiti di bacino e di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato.**
- Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque), artt. 2, comma 7, 3, comma 9, 4, comma 2, 5, commi 2 e 5, lettere *a)* e *d)*, e 10, comma 1..... Pag. 94



## N. 256. Ordinanza 28 novembre 2016

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

**Referendum costituzionale - Ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione - Formulazione del quesito referendario - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal CODACONS e da Giuseppe Ursini nei confronti della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'interno e del Ministero della Giustizia nonché nei confronti dei delegati dei parlamentari richiedenti il referendum.**

- Ordinanze dell'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio 2016 e dell'8 agosto 2016. ....

Pag. 95

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2016 (della Regione Veneto)

**Agricoltura - Disposizioni per il sostegno dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche - Istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB) - Delega al Governo per il riordino degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per il riassetto del settore ippico e per il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale - Istituzione della Banca delle terre agricole.**

- Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lett. d), e 5, e 16. ....

Pag. 99

## N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Prescrizioni di recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Interventi senza titolo abilitativo relativi a impianti ad energia rinnovabile - Interventi in parchi e aree protette decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Accertamento di conformità in sanatoria in corrispondenza alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda - Rilascio del permesso in sanatoria per silenzio assenso decorsi novanta giorni dalla richiesta - Autorizzazione all'inizio lavori in località sismiche - Esclusione dalla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile per le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, per gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e per le varianti in corso d'opera, su parti strutturali non aventi carattere sostanziale, ricompresi in un elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale.**

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), artt. 3, comma 2, lett. f), 11, comma 4, 14 e 16. ....

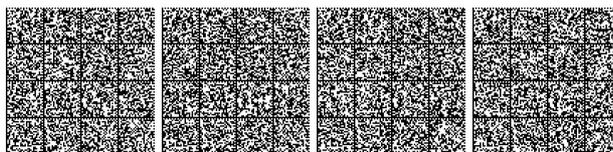
Pag. 103

## N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità - Norme della Regione Umbria - Limiti di spesa del personale delle aziende sanitarie regionali - Procedure attuative del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, recante "Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità".**



- Legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10 (“Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”), artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, aggiuntivi, rispettivamente, degli artt. 47-*bis* e 47-*ter* alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali).. . Pag. 111
- N. 5. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 novembre 2016 (della Regione Marche)
- Enti locali - Variazioni territoriali - Referendum consultivo delle popolazioni interessate ex art. 133 Cost. - Regione Marche - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 3678 del 2016 di annullamento della deliberazione del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo (all’esito positivo del quale ha fatto seguito la legge regionale n. 15 del 2014 dichiarativa del distacco della frazione comunale).**
- Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, del 23 agosto 2016, n. 3678. . . . . Pag. 113
- N. 240. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Chieti del 1° luglio 2016.
- Contenzioso tributario - Autotutela tributaria - Potere di annullamento d’ufficio o di revoca anche in caso di non impugnabilità degli atti illegittimi o infondati - Mancato esercizio del potere dell’Amministrazione finanziaria sull’istanza di autotutela del contribuente - Atti impugnabili nel processo tributario - Mancata previsione dell’impugnabilità del rifiuto tacito dell’Amministrazione finanziaria sull’istanza di autotutela.**
- Decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, art. 2-*quater*, comma 1; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 19, comma 1. . . . . Pag. 118
- N. 241. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Larino del 21 luglio 2016.
- Reati e pene - Reato di disastro colposo di cui all’art. 449 cod. pen., in relazione all’art. 434 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.**
- Codice penale, art. 157, comma sesto. . . . . Pag. 129
- N. 242. Ordinanza del Tribunale di Genova del 9 agosto 2016
- Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall’anno 2016.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-*bis*, nel testo sostituito dall’art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.



**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 483, lett. *d*) ed *e*), come modificato dall’art. 1, comma 286, lett. *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).

Pag. 130

N. 243. Ordinanza del Tribunale di Genova del 9 agosto 2016.

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

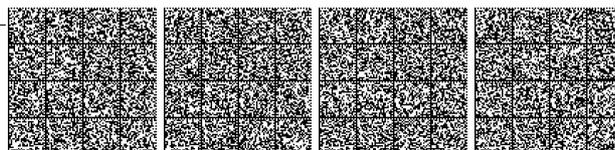
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-*bis*, nel testo sostituito dall’art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 483, lett. *d*) ed *e*), come modificato dall’art. 1, comma 286, lett. *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).

Pag. 138



n. 244. Ordinanza del Tribunale di Genova del 9 agosto 2016

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"), art. 1, comma 483, lett. d) ed e), come modificato dall'art. 1, comma 286, lett. b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 242

*Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di tasse automobilistiche (regime fiscale di favore per veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico); marchi (marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione); finanza pubblica (copertura del fondo anticipazione di liquidità).**

– Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 2, 49 e 69.

## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26-29 giugno 2015, depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto, nonché l'atto di intervento dell'Historic Wheels Club ed altro, fuori termine;

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

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ezio Zanon per la Regione Veneto.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 26 giugno 2015, ricevuto il successivo 29 giugno e depositato il 2 luglio 2015 (reg. ric. n. 72 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.



L'art. 2 impugnato esenta, a certe condizioni, dalla tassa automobilistica «ordinaria» gli autoveicoli e i motoveicoli di età compresa tra venti e trenta anni, di interesse storico collezionistico, assoggettandoli, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una «tassa di circolazione forfettaria».

Il ricorrente premette che la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni, che ne incamerano il gettito, ma possono disciplinarlo solo entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, in base all'art. 8, comma 2, 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).

Come questa Corte avrebbe riconosciuto con la sentenza n. 288 del 2012, la tassa automobilistica sarebbe perciò un tributo erariale, oggetto della competenza esclusiva statale, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non costituirebbe, invece, un tributo proprio della Regione ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost.

La Regione, in particolare, non potrebbe modificarne il presupposto, né introdurre nuove agevolazioni.

La disposizione impugnata, per tali ragioni, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

2.- L'art. 49 impugnato prevede che la Regione valorizzi il proprio patrimonio produttivo e culturale mediante marchi collettivi di qualità istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali. A tal fine, la Giunta regionale provvede alla registrazione e alla promozione dei marchi di proprietà della Regione Veneto.

Il ricorrente richiama a tale proposito la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e di questa stessa Corte, in base alle quali sarebbe precluso ad un'autorità pubblica nazionale o regionale istituire o disciplinare «misure di marcatura di origine» perché avrebbero effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci nel territorio dell'Unione e sarebbero perciò in contrasto con gli artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ciò potrebbe infatti «rendere più difficile la vendita in uno Stato membro della merce prodotta in un altro Stato membro».

Inoltre tale effetto, a parere dell'Avvocatura generale, incidendo sulla libera circolazione delle merci e inducendo i consumatori a preferire i prodotti veneti, determinerebbe anche un contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost.

3.- L'art. 69 impugnato prevede che le risorse destinate alla copertura del Fondo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, sono comunque garantite anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del Fondo Sanitario Regionale, allocate quali spesa sanitaria corrente.

Il ricorrente osserva che la Regione ha avuto accesso alle anticipazioni di liquidità assicurate dallo Stato per pagare i debiti pregressi. Ciò è accaduto in conformità all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 35 del 2013, ovvero individuando idonee e congrue misure di copertura, soggette al controllo del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

La disposizione censurata distrae, invece, risorse dal finanziamento del servizio sanitario, destinate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza, «con ciò intervenendo sulle coperture già adottate e positivamente verificate ai fini della sottoscrizione dei contratti di prestito».

Verrebbe così introdotto un onere a carico del Servizio sanitario nazionale senza indicazione della copertura, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

Quanto all'art. 2, la Regione reputa che le sia precluso derogare a un'esenzione imposta dalla legge dello Stato, ma non introdurre nuovi esenzioni, tenuto conto che il gettito della tassa automobilistica è destinato al bilancio regionale.

Non sarebbe pertinente, in particolare, la giurisprudenza costituzionale formatasi anteriormente all'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, che ha trasformato la tassa in un particolare tributo proprio derivato della Regione, su cui quest'ultima dovrebbe avere margini di manovra più ampi di quelli relativi a tutti gli altri tributi di tale natura.

Con riferimento all'art. 49, la difesa regionale pone in evidenza che la disposizione non è diretta alla istituzione di nuovi marchi ma alla sola copertura degli oneri finanziari derivanti dalla registrazione, presso l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno, e alla promozione di marchi già disciplinati dalla normativa statale e regionale.

La prerogativa di istituire marchi collettivi sarebbe poi riconosciuta alla Regione dagli artt. 5 e 66 del Regolamento del Consiglio 26 febbraio 2009, n. 207/2009/CE (Regolamento del Consiglio sul marchio comunitario - Versione codi-



ficata - Testo rilevante ai fini del *SEE*), e dall'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273).

L'attività di promozione, in sé non oggetto di censura a parere della Regione, è inoltre valorizzata dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sul marchio regionale.

L'erroneo presupposto da cui parte il ricorrente circa il contenuto della disposizione impugnata determinerebbe l'infondatezza della censura, di cui la Regione eccepisce in via principale l'inammissibilità per difetto di motivazione.

5.- Quanto all'art. 69, la Regione Veneto rileva di non essere soggetta a piano di rientro in materia sanitaria, e di non incontrare alcun vincolo di destinazione nell'impiego delle risorse del fondo sanitario.

Il vincolo non potrebbe derivare, né dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, che non esprime normativa interposta ai sensi dell'art. 81 Cost., né dall'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), oramai superato dall'art. 83, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

Infine, sarebbe proprio la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata a determinare la mancanza di copertura finanziaria.

6.- Nelle more del giudizio l'art. 69 impugnato è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 ottobre 2015, n. 17 (Razionalizzazione della spesa regionale).

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Veneto ha depositato una memoria.

Con riferimento all'art. 2 impugnato, la ricorrente, pur consapevole della sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 199 del 2016, ne sollecita un ripensamento.

Con riferimento all'art. 49 impugnato, la Regione insiste sulle conclusioni già rassegnate, osservando che la Commissione europea avrebbe maturato un orientamento favorevole ai marchi di qualità regionali, come si dovrebbe desumere dalla comunicazione C(2005)3849 def. del 20 ottobre 2005.

Con riferimento all'art. 69 impugnato, la Regione Veneto rileva che la norma, ormai abrogata, non ha avuto applicazione, come certificato da una dichiarazione del responsabile dell'Ufficio bilancio, e chiede pertanto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

8.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso e riproducendo gli argomenti ivi già sviluppati.

9.- Da ultimo, è intervenuta in giudizio l'Associazione Historic Whells Club, chiedendo il rigetto del ricorso con riferimento all'art. 2 impugnato.

### *Considerato in diritto*

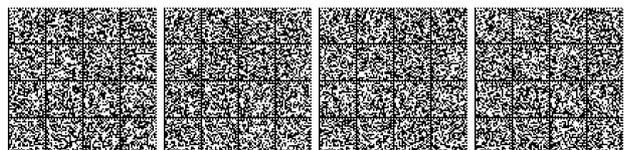
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

2.- È intervenuta in giudizio l'Associazione Historic Whells Club, con atto depositato oltre il termine stabilito dagli artt. 4 e 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. L'intervento è inammissibile, sia perché tardivo, sia perché, per costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 63 del 2016, n. 121 del 2010, n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975), nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione.

3.- Nelle more del giudizio l'art. 69 della legge impugnata è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 ottobre 2015, n. 17 (Razionalizzazione della spesa regionale).

La disposizione censurata destinava gli stanziamenti allocati in bilancio, all'upb UO248 "Spesa sanitaria corrente" (capitolo U/102324), alla copertura del Fondo anticipazione di liquidità, privando, secondo il ricorrente, la spesa sanitaria corrente di idonea copertura, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione ha certificato che nel periodo di vigenza della norma impugnata non è stato adottato alcun titolo di spesa inerente al Fondo anticipazione di liquidità, che abbia impiegato le risorse stanziate dal capitolo U/102324.



Ne consegue la cessazione della materia del contendere sulla questione relativa all'art. 69 impugnato, perché l'abrogazione della norma è pienamente soddisfacente delle ragioni del ricorrente e medio tempore la stessa non ha avuto applicazione (*ex plurimis*, sentenza n. 199 del 2016).

4.- L'art. 2 della legge regionale impugnata dispone, a certe condizioni, l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica dei veicoli e motoveicoli di interesse storico collezionistico, a partire dal ventesimo anno dalla loro costruzione.

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., perché la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 8, comma 2, 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).

La Regione perciò potrebbe disciplinare il tributo nei soli limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, che non reca più alcuna esenzione per i veicoli indicati dalla disposizione impugnata.

5.- La questione è fondata, come è stato già ritenuto rispetto ad altra analoga normativa regionale dalla sentenza n. 199 del 2016, pronunciata dopo la presentazione dell'odierno ricorso.

Questa Corte, nel vigore dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, ha già avuto occasione di affermare che i limiti di manovrabilità imposti alla legge regionale concernono anche le esenzioni dalla tassa automobilistica, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003).

Quest'ultima, in particolare, non aveva ad oggetto soltanto l'eliminazione con legge regionale di esenzioni previste dalla legislazione statale, ma anche l'ipotesi opposta, che ricorre nel caso di specie, della previsione di un'esenzione di esclusiva fonte regionale (sentenza n. 296 del 2003). Una volta stabilito che la tassa automobilistica continua a non essere un tributo proprio della Regione (sentenza n. 288 del 2012), se ne devono trarre, riguardo alla potestà legislativa della Regione, tutte le conseguenze già individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Occorre perciò ribadire che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

6.- L'art. 49 della legge impugnata demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto», e dispone a tal fine uno stanziamento di fondi.

Il ricorrente ritiene lesi gli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., sostenendo che l'istituzione di marchi di qualità da parte della Regione ostacola la libera circolazione delle merci sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.) e comporta una misura di effetto equivalente alla restrizione all'importazione, vietata dagli artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 (art. 117, primo comma, Cost.).

7.- La censura è adeguatamente argomentata, e perciò supera l'eccezione di inammissibilità svolta sotto questo aspetto dalla difesa regionale, ma non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tuttavia, come ha correttamente eccepito la difesa della Regione Veneto, la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi. Essa, invece, nel presupposto che dei marchi di qualità, relativi al patrimonio produttivo e culturale della Regione, siano già stati istituiti «ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali», si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie.

L'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero perciò da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso.



Quest'ultima, inoltre, cade su marchi di qualità volti a valorizzare il patrimonio produttivo e culturale del Veneto, indipendentemente dall'esistenza negli stessi di un'indicazione di provenienza geografica, perciò non c'è ragione di ritenere che i marchi ai quali la disposizione impugnata è destinata ad applicarsi siano stati istituiti in violazione della normativa europea, pur dovendosi ribadire che questo profilo riguarda le leggi sulla cui base è avvenuta l'istituzione e non l'art. 49 impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Historic Whells Club nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015);

3) dichiara cessata la materia del contendere sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Veneto n. 6 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 120, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160242

N. 243

*Sentenza 19 ottobre - 22 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

#### **Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Modifica delle norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio.**

- Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», art. 1, comma 1, lettera a).



## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria nel procedimento vertente tra Wanda Ferro e la Regione Calabria ed altri, con ordinanza del 20 marzo 2015, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Wanda Ferro, di Giuseppe Morrone, di Giuseppe Mangialavori e della Regione Calabria, nonché l'atto di intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico Democrazia Cristiana;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

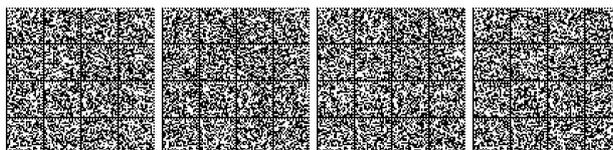
uditi gli avvocati Pasquale Nunziata per Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana, Francesco Saverio Marini per Wanda Ferro, Oreste Morcavallo per Giuseppe Morrone, Giuseppe Morbidelli per Giuseppe Mangialavori e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza emessa il 20 marzo 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 123 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», che prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale). La disposizione soppressa faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto.

È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), poiché la disposizione censurata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime cosiddetto di prorogatio, in mancanza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza.

Viene, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, in quanto la disposizione censurata sarebbe stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale, da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.



2.- Il giudizio *a quo* ha per oggetto il ricorso proposto da Wanda Ferro - candidata non eletta alla carica di Presidente della Giunta regionale calabrese - al fine di ottenere l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale elettorale, nella parte in cui non ha provveduto a proclamarla eletta alla carica di consigliere regionale.

Il TAR premette che il 3 giugno 2014 - con la comunicazione delle dimissioni del Presidente della Giunta - è intervenuto lo scioglimento del Consiglio regionale calabrese, ed ha avuto inizio il regime di prorogatio, con la conseguente limitazione delle funzioni consiliari agli atti necessari e urgenti.

Con la disposizione censurata, adottata l'11 settembre 2014, il legislatore calabrese ha soppresso l'art. 1, comma 2, secondo periodo, della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, che faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima disposizione contiene la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

Evidenzia il rimettente che questo intervento legislativo è avvenuto in pieno regime di prorogatio, senza che lo stesso fosse imposto dalla necessità di adeguarsi ai rilievi formulati nel ricorso n. 59 del 2014, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale 6 giugno 2014, n. 8, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)».

Con riferimento al requisito della rilevanza, il rimettente osserva che, laddove non fosse stata adottata la disposizione censurata, sarebbe ancora in vigore il richiamo all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, che prevede la nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto. Dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale discenderebbe, quindi, la caducazione della legge reg. Calabria n. 19 del 2014 - nella parte in cui dispone la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 1 del 2005 - e il conseguente annullamento degli atti impugnati, nella parte in cui impediscono alla parte ricorrente di essere proclamata eletta alla carica di consigliere regionale.

2.1.- Viene denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 18 dello statuto della Regione Calabria. Esso dovrebbe essere interpretato nel senso che, nel periodo di prorogatio, l'assemblea legislativa sia titolare unicamente «delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili» (sentenza n. 68 del 2010), essendo connaturale a tale istituto la limitazione dei poteri degli organi regionali, anche laddove non espressamente prevista dallo statuto regionale. Nell'ambito di tali attribuzioni - limitate in forza della deminutio della rappresentatività politica dell'organo legislativo in prossimità della sua scadenza - non potrebbe intendersi compresa l'adozione di una legge elettorale.

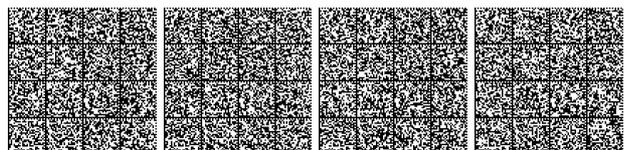
Il giudice *a quo* evidenzia che l'esistenza di limiti "immanenti" all'istituto della prorogatio è riconosciuta sia a livello nazionale, essendo l'istituto previsto dall'art. 61, secondo comma, Cost., al fine di assicurare la continuità funzionale del Parlamento, sia con riferimento alle assemblee regionali. Tale istituto costituisce, infatti, il punto di equilibrio tra il principio di rappresentatività e l'esigenza di continuità funzionale dell'attività cui sono preposti gli organi rappresentativi. Ne consegue che, pur dovendo escludersi un'assoluta paralisi delle attribuzioni riconosciute all'organo legislativo, è tuttavia connaturale alla prorogatio il "depotenziamento" delle ordinarie attribuzioni, dovendosi riconoscere alle assemblee regionali in fase pre-elettorale solo la «eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze» (sentenza n. 68 del 2010).

Il giudice *a quo* evidenzia che la disciplina della prorogatio degli organi elettivi regionali e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati è di competenza degli statuti regionali, in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost. (sentenza n. 304 del 2002). In particolare, nel caso in esame, sebbene l'art. 18, comma 2, dello statuto della Regione Calabria non preveda alcuna espressa limitazione, esso deve interpretarsi alla luce dei principi sopra riportati come «facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali» (sentenza n. 68 del 2010).

Andrebbe, pertanto, esclusa, ad avviso del giudice *a quo*, la pienezza di poteri dell'organo legislativo ed, in particolare, quello di modificare la legge elettorale. Quest'ultima stabilisce, infatti, regole essenziali per il funzionamento di un sistema democratico e costituisce una delle massime espressioni del principio di rappresentatività politica, la quale è "attenuata" per gli organi in fase pre-elettorale e può esplicarsi, proprio alla luce delle esigenze di continuità funzionale sottese alla prorogatio, solo nell'adozione di atti necessari a garantire tale continuità.

2.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la questione di costituzionalità sarebbe non manifestamente infondata anche in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, viene richiamato il principio, affermato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo il quale «la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti



garantiti dall'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1. In effetti, se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza». Sono richiamate in particolare le decisioni della Corte di Strasburgo del 6 novembre 2012, nella causa *Ekoglasnost* contro Bulgaria, e dell'8 luglio 2008, nella causa Partito laburista georgiano contro Georgia.

Secondo questa giurisprudenza - che fa riferimento anche a norme di soft law non vincolanti, quale è l'art. 63 del «Codice di buona condotta in materia elettorale» elaborato dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) - sarebbero in contrasto con l'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 gli interventi legislativi in materia elettorale adottati a ridosso delle consultazioni, ovvero in un arco temporale anche non brevissimo, quale l'anno antecedente le elezioni, laddove non siano supportate da ragionevoli e adeguate giustificazioni o da esigenze di rispetto di interessi generali, eventualmente comparabili con quello alla stabilità della legislazione elettorale.

Osserva il rimettente che, nella fattispecie in esame, la norma censurata è stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo e vincolanti l'interpretazione delle norme della CEDU per il giudice nazionale, una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

3. - Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita Wanda Ferro, parte ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Calabria.

In particolare, la ricorrente deduce che, con la disposizione censurata, il legislatore calabrese - pur dichiarando di modificare le sole norme della legge della Regione Calabria n. 8 del 2014 investite dal ricorso governativo n. 59 del 2014 - avrebbe, tuttavia, eliminato anche una norma estranea alle censure statali, che prevedeva la riserva del seggio consiliare al secondo classificato alle elezioni per la Presidenza della Giunta. Non sarebbe, infatti, ravvisabile alcun collegamento fra l'esigenza di scongiurare l'impugnativa governativa e l'eliminazione della riserva del seggio consiliare al secondo classificato, non essendo stata questa disposizione investita dalle censure governative.

Ad avviso della parte ricorrente, la previsione della nomina a consigliere regionale del secondo classificato alle elezioni presidenziali sarebbe volta a tutelare le opposizioni, garantendo la presenza in Consiglio regionale del leader della minoranza più rappresentativa. Tale scelta, peraltro, si collocherebbe nel contesto di una forma di governo, quella regionale, assai incline alla "personalizzazione". Questa impostazione, in riferimento al ruolo delle opposizioni, si rifletterebbe nella garanzia della presenza nel Consiglio regionale di un ideale "presidente ombra".

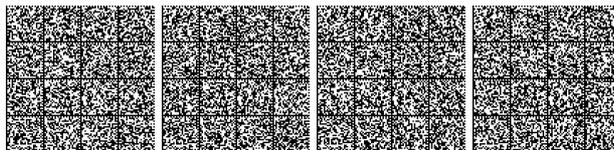
D'altra parte, secondo la ricorrente, per scongiurare l'impugnazione governativa, sarebbe stato sufficiente eliminare il rinvio all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, nella sola parte in cui esso consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si può, infatti, verificare esclusivamente nel caso, invero infrequente, in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

Il Consiglio regionale, versando in regime di prorogatio, avrebbe dovuto limitarsi ad interventi "minimali", strettamente proporzionati e assolutamente necessari a soddisfare l'esigenza di scongiurare il ricorso del Governo. Viceversa, la disposizione censurata - nella parte in cui elimina il rinvio all'intero contenuto dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del suo primo comma - eccederebbe l'ambito dei poteri legittimamente esercitabili dal Consiglio regionale in prorogatio.

Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, la parte ricorrente evidenzia che - alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo - il cambiamento della legislazione elettorale non dovrebbe essere effettuato durante l'anno precedente le elezioni. Inoltre, dovrebbe essere evitata «ogni misura adottata nel campo della legislazione elettorale che sembra operare, da sola o a titolo principale, ai danni dell'opposizione». Infine, le modifiche dovrebbero essere prevedibili, dirette a scopi legittimi e proporzionate.

Ad avviso della ricorrente, nessuna di tali condizioni sarebbe soddisfatta nel caso in esame: infatti, la modifica in contestazione, oltre ad essere stata introdotta poco più di due mesi prima delle elezioni, sarebbe lesiva delle ragioni dell'opposizione consiliare - in quanto esclude la presenza in assemblea del leader della minoranza più rappresentativa - e sarebbe, altresì, sproporzionata ed imprevedibile, in quanto modificativa di un corpus normativo in vigore da circa quindici anni.

4.- Si è, inoltre, costituito Giuseppe Morrone, in qualità di parte controinteressata nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Calabria.



Viene evidenziato, in particolare, che la modifica della disciplina elettorale regionale avrebbe costituito un adempimento necessario ed indifferibile per garantire lo svolgimento delle imminenti elezioni, in considerazione dell'impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento alla precedente disciplina elettorale regionale.

L'intervento legislativo in esame sarebbe stato, inoltre, reso necessario dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo 2011), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che limita a trenta il numero dei consiglieri regionali e che, pertanto, non consente l'attribuzione del seggio aggiuntivo al candidato "miglior perdente".

Si osserva, infine, che tale attribuzione non costituirebbe neppure espressione di un principio fondamentale, in quanto non prevista dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione).

5.- Nel giudizio si è costituito Giuseppe Mangialavori, anch'egli in qualità di parte controinteressata nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Ad avviso dell'esponente, sussisterebbero tutte le condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono giustificare l'intervento legislativo in regime di prorogatio.

Dall'esame dei lavori preparatori e del dibattito consiliare che ha preceduto tale intervento, emergerebbe, infatti, che la necessità di modificare la legge reg. Calabria n. 1 del 2005 era imposta dall'esigenza di eliminarne le parti oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale intervento sarebbe stato, altresì, accompagnato dal requisito dell'urgenza, in quanto destinato a consentire il regolare svolgimento delle imminenti elezioni del nuovo Presidente della Giunta e del nuovo Consiglio regionale, evitando il rischio dell'annullamento delle stesse.

Sarebbe, inoltre, da escludere che la legge reg. Calabria n. 19 del 2014 abbia costituito una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori. La drastica riduzione della soglia di sbarramento al 15% e l'eliminazione della possibilità di seggi aggiuntivi sovrannumerari costituivano, infatti, scelte sostanzialmente vincolate dal ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri. In questa prospettiva, con la disposizione oggetto di censura, il legislatore regionale calabrese avrebbe voluto sopprimere ogni riferimento alla previsione di seggi aggiuntivi soprannumerari, connessi sia all'attribuzione del premio, sia all'elezione del candidato presidente arrivato secondo.

Di converso, il mantenimento della previsione dell'elezione del candidato alla presidenza regionale arrivato secondo, avrebbe richiesto la formulazione di un'espressa previsione, di carattere innovativo, volta a individuare quale seggio sottrarre (alle minoranze e, presumibilmente, alla maggiore coalizione di minoranza), al fine di riservarlo al primo candidato presidente non eletto. Ma ciò avrebbe esposto la nuova legge al rischio di ulteriori impugnazioni e ne avrebbe allontanato il contenuto dalla volontà di limitarsi a recepire le censure governative.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., viene evidenziato che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non ha assunto il periodo di un anno - indicato dal «Codice di buona condotta in materia elettorale» della Commissione di Venezia - quale elemento in sé ostativo a modifiche della legislazione elettorale. Essa avrebbe, invece, ritenuto illegittime solo quelle modifiche che - anche in ragione dell'essere adottate a breve distanza dal voto - possano essere considerate non neutrali e suscettibili di comprimere il diritto di elettorato attivo e passivo, in quanto finalizzate alla conservazione degli equilibri politici in essere, indipendentemente dal voto successivamente espresso. Nel caso in esame, invece, l'intervento legislativo - finalizzato a risolvere il contenzioso pendente in relazione alla legge reg. Calabria n. 8 del 2014 - dovrebbe ritenersi legittimo proprio in vista delle imminenti elezioni. Inoltre, il suo contenuto non potrebbe qualificarsi come volto a ostacolare la partecipazione degli elettori o delle forze politiche, né come strumento per consolidare la maggioranza uscente.

6.- Con atto depositato il 14 settembre 2015, sono intervenuti in giudizio Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico Democrazia Cristiana, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Calabria.

In via preliminare, a sostegno della propria legittimazione ad intervenire nel presente giudizio, essi deducono la sostanziale continuità della formazione politica di appartenenza con quella, precedente, del partito Democrazia Cristiana, attraverso riferimenti ad alcune pronunce giudiziali che avrebbero escluso lo scioglimento del partito Democrazia Cristiana.

Le parti intervenienti hanno, inoltre, evidenziato l'importanza del momento della consultazione elettorale ai fini dello svolgimento dell'attività politica, sottolineando l'impegno profuso dal partito nella preparazione della campagna elettorale della Regione Calabria. Nel merito, hanno illustrato le ragioni a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata, chiedendone l'annullamento.

7.- La Regione Calabria, si è costituita in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.



Anche la difesa regionale evidenzia come la necessità di adottare la disciplina oggetto di censura discenda dall'esigenza di emendare la legge elettorale calabrese dai rilievi sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2014, al fine di consentire, nell'imminenza dello svolgimento delle elezioni regionali, il corretto svolgimento delle operazioni elettorali e il regolare esercizio del diritto di voto.

La disposizione in esame ha, infatti, espunto dalla legge elettorale della Regione Calabria l'espreso richiamo all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, poiché esso - nel riservare un seggio in Consiglio regionale al candidato che abbia conseguito un numero di voti immediatamente inferiore al candidato eletto Presidente della Giunta - avrebbe comportato l'attribuzione di un seggio aggiuntivo.

La disposizione censurata sarebbe, quindi, stata emanata in ragione della necessità indifferibile ed urgente di adeguare, nell'imminenza delle elezioni regionali, la disciplina elettorale regionale alle norme di razionalizzazione della finanza pubblica introdotte con l'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 che fissavano, per la Regione Calabria, il numero massimo inderogabile di trenta consiglieri.

Viene, inoltre, eccepita l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per mancanza di una congrua motivazione sulla rilevanza e per genericità della censura, non risultando puntualmente esplicitate le ragioni di lesione del diritto di elettorato, avuto riguardo alle norme della CEDU.

La difesa regionale sottolinea che, proprio alla luce della richiamata sentenza della Corte di Strasburgo (decisione 6 novembre 2012, causa *Ekoglasnost c. Bulgaria*), le modifiche della normativa elettorale nei dodici mesi precedenti le elezioni si porrebbero in contrasto con i principi convenzionali solo nel caso in cui esse comprimano il diritto di elettorato senza adeguata ragione, come avverrebbe laddove la modifica non risponda ad alcun interesse generale, o risulti ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni.

Di converso, ad avviso della difesa regionale, l'ordinanza di rimessione si limiterebbe ad indicare il mero profilo temporale, senza illustrare le ulteriori ragioni per le quali le modifiche normative oggetto di censura comprimano il diritto di elettorato. Da ciò discenderebbe, quindi, la genericità e non ammissibilità della questione, così come formulata.

La Regione Calabria ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità dell'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana, non solo poiché essi non hanno preso parte al giudizio *a quo*, ma anche poiché il partito che essi rappresentano non ha ottenuto alcun seggio nel Consiglio regionale, non avendo superato la soglia di sbarramento. Pertanto, ad avviso della difesa regionale, l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe in alcun modo riflettersi nella sfera giuridica del partito da essi rappresentato.

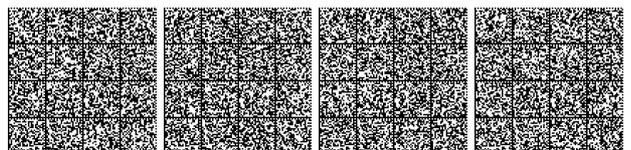
Quanto al merito della questione, la Regione Calabria ritiene infondate le censure del rimettente, poiché la disposizione censurata sarebbe giustificata dall'esigenza di emendare la legge elettorale calabrese dai profili di illegittimità costituzionale formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014. Con tale impugnativa, sono state censurate alcune disposizioni della legge reg. Calabria n. 8 del 2014, tra le quali anche la norma che prevedeva l'attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa.

La pendenza di tale ricorso, unitamente alla necessità di procedere ad operazioni elettorali scevre da qualsivoglia profilo di illegittimità, avrebbe quindi imposto al Consiglio regionale, ancorché in regime di prorogatio, di intervenire per eliminare i vizi connessi all'assegnazione dei seggi aggiuntivi.

D'altra parte, ad avviso della Regione Calabria, non sarebbe fondata neppure la questione formulata con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU. Infatti, il parametro convenzionale non sarebbe riferibile agli strumenti con i quali assicurare la rappresentatività degli organi politici, ma alle modalità attraverso le quali l'esercizio del diritto di voto deve essere garantito.

La disposizione censurata si limiterebbe a realizzare l'adeguamento del sistema elettorale regionale ai principi previsti dal legislatore statale, senza condizionare la libertà delle elezioni, né costituire condizione eccessivamente stringente per la libera partecipazione alle stesse.

La difesa regionale esclude, d'altra parte, che l'intervento legislativo nell'anno precedente alle consultazioni determini - di per sé - la violazione della disposizione CEDU. A questo riguardo, viene richiamata quella giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto che «le modifiche della normativa regionale nei dodici mesi precedenti le elezioni si pongono in contrasto con i valori costituzionali solo se esse comprimono il diritto di voto senza adeguata ragione, come avviene nel caso in cui la modifica non risponde ad alcun interesse generale» (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, sezione giurisdizionale, sentenza 28 gennaio 2015, n. 76). Viceversa, nel caso in esame, il TAR si sarebbe limitato a considerare il mero dato temporale della prossimità alle elezioni e non avrebbe considerato le ragioni che hanno indotto il Consiglio regionale ad adottare la disposizione censurata, al fine di verificare se sussista una reale compromissione del diritto di voto.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza emessa il 20 marzo 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 123 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», che prevede la soppressione del comma 2, secondo periodo, dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale). La disposizione soppressa faceva salva l'applicazione dell'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta.

1.1.- È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), poiché la disposizione censurata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, in mancanza dei requisiti di indifferibilità ed urgenza.

1.2.- Viene, inoltre, dedotta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni. La disposizione censurata sarebbe stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale, da un organo elettivo in prorogatio, ancorché non ricorresse una giustificazione per l'adozione di modifiche del sistema elettorale.

2.- Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito politico Democrazia Cristiana.

3.- La questione sollevata in riferimento all'art. 123 Cost. è fondata.

3.1.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'istituto della cosiddetta prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie nelle quali «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, è stato chiarito che «[l']istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). Pertanto, «[è] pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenza n. 181 del 2014).

Nel caso in esame, risulta che, con atto del 29 aprile 2014, il Presidente della Giunta regionale ha rassegnato le proprie dimissioni e, nella seduta del Consiglio regionale del 3 giugno 2014, ha «definitivamente congedato i consiglieri». A norma dell'art. 126 Cost. e degli artt. 17 e 33 dello statuto della Regione Calabria, le dimissioni del Presidente della Giunta comportano lo scioglimento anticipato del Consiglio e la convocazione di nuove elezioni per la rinnovazione del Consiglio stesso e del Presidente della Giunta regionale.

Con decreto n. 91 del 15 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1-bis della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha fissato per il 23 novembre 2014 la convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale e l'elezione del Presidente della Regione.

Ciò premesso, la legge regionale n. 19 del 2014, oggetto di censura, approvata il 12 settembre 2014, nel periodo compreso fra la scadenza anticipata del mandato del precedente Consiglio regionale e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni (avvenuta il 9 dicembre 2014), risulta adottata quando l'assemblea legislativa regionale era in regime di prorogatio.

3.2.- Quanto all'estensione dei poteri degli organi legislativi durante la fase della prorogatio, va preliminarmente rilevato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e la fissazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.). Sulla base di queste previsioni normative e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è stata riconosciuta l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina della prorogatio (sentenza n. 196 del 2003).



Al riguardo, lo statuto della Regione Calabria, all'art. 18, comma 2, stabilisce che «Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio». Nel medesimo statuto, tuttavia, non si rinviene alcuna espressa indicazione sull'estensione dei poteri del Consiglio regionale durante la fase di prorogatio. D'altra parte, anche il regolamento interno del Consiglio regionale si limita a indicare i riferimenti temporali dell'esercizio delle funzioni, senza tuttavia prevedere limiti di contenuto.

Il silenzio dello statuto regionale è, peraltro, irrilevante, in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, «di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991), limitati al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili [...]» (sentenza n. 68 del 2010). È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010).

D'altra parte, il requisito della necessità ed urgenza non costituisce l'unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in prorogatio, poiché sussiste anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali o legislative statali. Durante questa fase, il Consiglio regionale è tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano «indifferibili e urgenti» al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario (sentenze n. 157 del 2016 e n. 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015).

3.3.- Nel caso in esame, la disposizione censurata ha eliminato per intero il secondo periodo dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2005 e con esso il richiamo, ivi contenuto, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede la disciplina della nomina a consigliere regionale del candidato che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta. Tale previsione era stata recepita dalla legge della Regione Calabria n. 1 del 2005, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, che faceva «[...] salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1».

Al fine di valutare la denunciata violazione dei limiti immanenti all'organo legislativo in prorogatio, occorre considerare la disposizione oggetto di censura alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se, ed in quale misura, essa risulti effettivamente necessitata da tale contesto.

3.4.- In particolare, nel caso in esame risulta che, con ricorso n. 59 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato, tra l'altro, l'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», il quale, nel modificare la legge reg. Calabria n. 1 del 2005, aveva innalzato dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa. Nel ricorso statale veniva denunciata, in particolare, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui è espressione l'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, poiché «la possibilità di prevedere seggi aggiuntivi non è infatti più in linea con lo Statuto della Regione Calabria, come da ultimo modificato in relazione al numero di consiglieri fissato in trenta (più il Presidente)».

Nelle more del giudizio instaurato con tale ricorso, è entrata in vigore la legge della Regione Calabria n. 19 del 2014. Essa ha modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese, comprese quelle censurate nel ricorso n. 59 del 2014. Con ordinanza di questa Corte n. 285 del 2014 è stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo, in considerazione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dall'esame del dibattito in sede consiliare e della stessa relazione illustrativa alla proposta di legge in esame, emerge che l'esigenza di modificare la legge elettorale è derivata dalla volontà «[...] di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali [...] apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata legge regionale n. 8 del 2014».



3.5.- Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti dei poteri degli organi elettivi in prorogatio, l'obiettivo di adeguarsi ai rilievi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014 e di scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale, appare idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento (sentenza n. 157 del 2016).

Tuttavia, nel caso in esame, tale obiettivo è stato realizzato dal legislatore calabrese attraverso modifiche della legge elettorale riferite non solo alle disposizioni direttamente attinte dall'impugnativa (l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 8 del 2014), ma anche ad altre, ed in particolare, per quanto qui interessa, attraverso l'eliminazione del richiamo, contenuto nell'art. 1 della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, il quale prevede la riserva di un seggio al candidato miglior perdente.

Di converso, per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l'intervento a quella sola parte dell'art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si potrebbe, infatti, verificare esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

La necessità dell'intervento legislativo durante la prorogatio può essere, infatti, ravvisata solo con riferimento alle modifiche della legge elettorale direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità.

Nel caso in esame, non ricorreva la necessità di intervenire su disposizioni che, oltre a non formare oggetto di alcuna impugnativa, non ricadevano, neppure indirettamente, nell'oggetto delle censure relative alla previsione di seggi aggiuntivi e, quindi, al superamento del numero massimo di consiglieri, stabilito dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. La disposizione censurata ha eliminato, infatti, dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 19 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale, pertanto, appare meritevole di accoglimento per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.

Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», per la parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

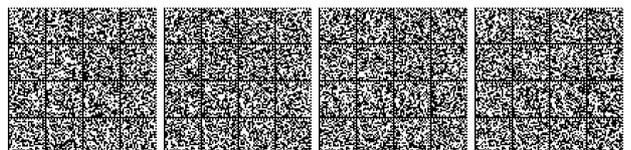
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 19 ottobre 2016

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con ordinanza depositata il 20 marzo 2015 (reg. ord. n. 149 del 2015) hanno depositato atto di intervento il 14 settembre 2015, Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana.

Considerato che Angelo Sandri e Gianfranco Melillo non rivestono la qualità di parti del giudizio principale;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le ordinanze allegate alla sentenza n. 134 del 2013 e all'ordinanza n. 318 del 2013) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2016 e n. 221 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015; sentenza n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; ordinanza n. 240 del 2014; ordinanza n. 156 del 2013; ordinanza n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012; sentenze n. 293 e n. 118 del 2011; sentenza n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010);

che, pertanto, sulla posizione soggettiva delle parti intervenienti l'eventuale declaratoria di illegittimità della legge deve produrre lo stesso effetto che produce sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*;

che il presente giudizio, che ha ad oggetto l'art. 1. Comma 1, lett. *a*) della legge Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 (Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale), non sarebbe destinato a produrre, nei confronti dei predetti intervenienti, effetti immediati e neppure indiretti, tenendo anche conto che il partito da essi rappresentato non ha concorso all'assegnazione dei seggi nel Consiglio regionale calabrese;

che, pertanto, essi non rivestono la posizione di terzi legittimati a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Angelo Sandri e Gianfranco Melillo, nelle rispettive qualità di segretario politico e di segretario amministrativo del partito Democrazia Cristiana.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T\_160243



N. 244

*Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Adozione, con decreto-legge, di misure per la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti - Individuazione di impianti di recupero di energia dai rifiuti urbani e speciali, costituenti infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.**

- 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, in legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 35.

### 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. 35 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), e dell'art. 35, commi da 1 a 9 e 11, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Lombardia con due ricorsi notificati il 6 novembre 2014 e il 9 gennaio 2015, e dalla Regione Veneto con un ricorso notificato il 9 - 14 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 12 novembre 2014, il 15 ed il 16 gennaio 2015 e rispettivamente iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2014 e al n. 7 e n. 10 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione Lombardia, Luca Antonini per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 6 novembre 2014 e depositato il 12 novembre 2014 (reg. ric. n. 87 del 2014), la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 35 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), per violazione degli artt. 3, secondo comma, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; nonché per violazione dell'art. 117, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost.



L'art. 35 prevede che «1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, individua, con proprio decreto, gli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, esistenti o da realizzare per attuare un sistema integrato e moderno di gestione di tali rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale nell'auto-sufficienza e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore. Tali impianti, individuati con finalità di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale concorrono allo sviluppo della raccolta differenziata e al riciclaggio mentre deprimono il fabbisogno di discariche. Tali impianti di termotrattamento costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente.

2. Tutti gli impianti, sia esistenti che da realizzare, devono essere autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46. Entro 60 giorni dalla entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti esistenti, le Autorità competenti provvedono ad adeguare le autorizzazioni integrate ambientali.

3. Tutti gli impianti di nuova realizzazione dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al punto R1 (nota 4), allegato C, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

4. Entro 60 giorni dalla entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti esistenti, le Autorità competenti provvedono a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1, revisionando in tal senso e nello stesso termine, quando ne ricorrono le condizioni, le autorizzazioni integrate ambientali.

5. Ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni non sussistendo vincoli di bacino per gli impianti di recupero, negli stessi deve essere data priorità al trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio nazionale e a saturazione del carico termico, devono essere trattati rifiuti speciali non pericolosi o pericolosi a solo rischio sanitario, adeguando coerentemente le autorizzazioni integrate ambientali alle presenti disposizioni nei termini sopra stabiliti.

6. I termini previsti per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1, sono ridotti alla metà. Se tali procedimenti sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ridotti della metà i termini residui.

7. In caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 2, 4, 5 e 6 si applica il potere sostitutivo previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

2.- Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 77 Cost., in primo luogo perché la necessità di interventi strutturali sul sistema della gestione dei rifiuti non sarebbe affatto una circostanza accidentale e eccezionale, suscettibile di essere disciplinata in via d'urgenza.

Non si tratterebbe di una soluzione di natura emergenziale, ma di un vero e proprio intervento di riassetto ordinamentale, che sarebbe del tutto estraneo alla natura del decreto-legge; né le misure da esso introdotte potrebbero considerarsi di immediata applicazione, comportando tempi rilevanti ed accertamenti in via amministrativa complessi.

2.1.1.- In secondo luogo, la difesa regionale deduce il difetto di omogeneità del decreto-legge, che sarebbe ravvisabile sia dall'epigrafe del provvedimento, sia dall'ampio preambolo, dove si attesterebbe la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure eterogenee.

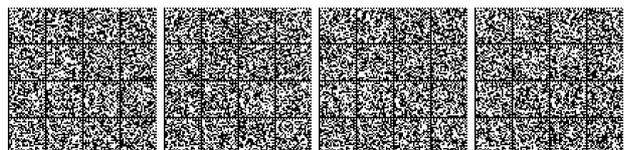
Tale difetto riguarderebbe anche l'impugnato art. 35, le cui disposizioni imporrebbero alle competenti autorità regionali e locali il rispetto di scansioni temporali non coordinate e in potenziale conflitto fra loro.

2.1.2.- Quanto alla ridondanza di tali vizi sulla lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, la disciplina introdotta dal Governo inciderebbe, ad avviso della Regione, sulle proprie competenze in materia di governo del territorio, pianificazione territoriale ed urbanistica, tutela della salute, produzione dell'energia, coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, servizi pubblici locali.

Le norme contestate avrebbero ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza nello smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati.

Peraltro, la ricorrente deduce che, nel quadro degli obiettivi della nuova pianificazione, essa ha avviato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la gestione delle istruttorie di rispettiva competenza, anche al fine di sperimentare la cosiddetta decommissioning di alcuni impianti.

Ad avviso della Regione, l'autorizzazione generalizzata degli impianti con saturazione del carico termico, con le conseguenti ripercussioni in termini di emissioni, potrebbe risultare penalizzante rispetto alle specifiche condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel territorio del bacino padano, caratterizzato da condizioni climatiche favorevoli all'accumulo degli inquinanti.



Tale misura, dunque, inciderebbe sulla competenza regionale in materia di tutela della salute, vanificando gli accertamenti istruttori già compiuti dalle competenti autorità al momento dell'autorizzazione integrata degli impianti.

Infine, secondo la difesa regionale, l'ingresso nel mercato di ulteriori rifiuti a costi nuovamente negoziabili, potrebbe comportare l'aggravio della tariffa di smaltimento per i cittadini lombardi, con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria della Regione.

Di qui, secondo la Regione, l'ammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, in combinato disposto con l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

2.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, in quanto la disposizione impugnata adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, in assenza della necessaria analisi di valutazione ambientale strategica (VAS).

Neppure si potrebbe ritenere, secondo la Regione, che le norme della direttiva non riguardino l'attività legislativa degli Stati membri. L'art. 2, lettera a), infatti, stabilisce che per «piani e programmi» debbano intendersi anche quelli «che sono previsti da disposizioni legislative»; l'art. 4, poi, stabilisce che la procedura di VAS debba essere avviata «anteriormente alla sua adozione e all'avvio della relativa procedura legislativa» di adozione del piano o programma.

Diversamente opinando, gli obblighi imposti a livello europeo sarebbero facilmente eludibili dallo Stato, che potrebbe occultare sotto il nomen iuris dell'atto normativo un provvedimento avente i connotati essenziali di un atto di programmazione generale, che dovrebbe essere obbligatoriamente sottoposto alla prescritta valutazione di impatto.

Secondo la Regione, inoltre, una diversa interpretazione della direttiva, che fosse in contrasto con il suo tenore letterale, richiederebbe a questa Corte di investire la Corte di Giustizia dell'Unione europea mediante rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Ad ogni modo, anche a voler ritenere che il legislatore statale non si sia sottratto alle procedure in materia di VAS, in quanto queste ultime sarebbero esperibili al momento dell'attuazione della legge, l'art. 35 sarebbe comunque illegittimo, perché non contemplerebbe affatto l'esperimento di siffatte procedure, nemmeno per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri chiamato ad individuare gli impianti.

Sarebbe evidente, infatti, come la scelta degli impianti da considerare quali infrastrutture di preminente interesse nazionale, con le conseguenze delineate dal legislatore in termini di operatività al massimo del carico termico e di trattamento dei rifiuti provenienti da tutto il territorio nazionale al fine di garantire l'autosufficienza, costituisca un'operazione di rilevantissimo impatto ambientale.

Ad avviso della ricorrente, la circostanza, che nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione abbia stabilito un vincolo per un livello di carico sub-massimo, richiederebbe di verificare se un'utilizzazione a pieno regime non abbia ricadute ambientali nocive.

Il Governo, dunque, avrebbe dovuto necessariamente prevedere che la stessa venisse assoggettata a VAS, anche alla luce della necessità di definire criteri univoci per la distribuzione territoriale degli impianti e per la valutazione degli impatti discendenti dalle scelte in ordine alla loro localizzazione.

Anche in questo caso, ad avviso della Regione, i vizi denunciati arrecherebbero un vulnus alle proprie competenze; né si potrebbe obiettare che tale vulnus sia giustificato dalla finalità di tutela ambientale e, quindi, dal carattere trasversale della relativa competenza statale.

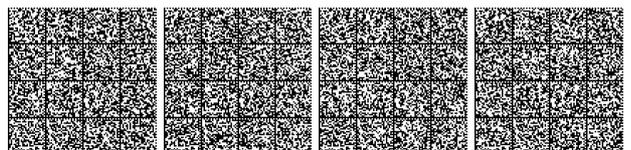
Infatti, osserva la ricorrente, da una parte la finalità ambientale non è l'unica perseguita dall'intervento normativo statale; dall'altra, per le modalità con le quali viene perseguita, risulta strettamente intrecciata con la materia della «produzione di energia». In ogni caso, alla luce della giurisprudenza costituzionale, alle Regioni residua la potestà di assicurare livelli di tutela maggiori di quelli previsti dallo Stato.

2.3.- Secondo la Regione, inoltre, l'impugnato art. 35 violerebbe i principi costituzionali in materia di riparto delle competenze sanciti dall'art. 117, commi secondo e terzo, Cost., perché introdurrebbe misure in materia di gestione dei rifiuti che comprometterebbero oltre il limite dell'adeguatezza le competenze regionali e locali coinvolte.

Tale disposizione, infatti, inciderebbe sulla programmazione regionale di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza nello smaltimento tramite recupero energetico dei rifiuti indifferenziati.

La Giunta regionale, infatti, ha adottato specifiche misure per evitare un sovradimensionamento di impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati ed ha attivato tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la valutazione dell'eventuale disattivazione di alcuni impianti.

Questa attività di pianificazione ha portato alla diminuzione della produzione di rifiuti urbani pro-capite, stimabile intorno al -2 per cento, e alla definizione di nuovi obiettivi per incrementare la raccolta differenziata e prevenire la pro-



duzione del rifiuto. Secondo la Regione, invece, l'impugnato art. 35 vanificherebbe questi risultati e avrebbe ricadute nel suo territorio, che conta ben 11 impianti di incenerimento.

2.3.1.- Quanto all'impatto sulla tutela della salute, la Regione osserva come i propri impianti abbiano ottimizzato il processo in relazione alle tipologie di rifiuti raccolti e alle caratteristiche di questi ultimi.

Invece, la variazione della qualità del rifiuto conseguente alla normativa introdotta dal Governo, ridurrebbe l'efficienza dei processi e aggraverebbe i relativi impatti ambientali e sanitari.

Inoltre, ad avviso della Regione, l'autorizzazione ad operare con saturazione del carico termico potrebbe risultare penalizzante per le condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di tali impianti, specie nel bacino padano.

2.4.- La disciplina contestata, inoltre, non prevederebbe alcuna forma di collaborazione con le Regioni e con gli altri enti territoriali interessati, violando gli artt. 118 e 120 Cost.

In particolare, l'art. 35, comma 1, incarica il Presidente del Consiglio dei ministri di individuare con suo decreto quali saranno gli impianti di trattamento già esistenti o da costruire, da qualificare come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, né in forma individuale, né attraverso il sistema delle conferenze.

Le altre disposizioni dell'art. 35 imporrebbero alle autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) di adeguarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge; viene inoltre imposto a tali autorità e a quelle competenti per le procedure di espropriazione, il dimezzamento dei termini dei procedimenti eventualmente già in corso e di quelli futuri.

In caso di mancato rispetto dei termini, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Tali norme, dunque, prevedendo l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti, configurerebbe un'ipotesi di sostituzione statale attivata direttamente in caso di inerzia degli enti locali, in riferimento ad ambiti di competenza regionale, senza consentire alle Regioni di esercitare il proprio potere sostitutivo, con conseguente lesione delle relative attribuzioni.

2.5.- Secondo la Regione, le proprie sfere di competenza sarebbero, altresì, menomate dalla manifesta irragionevolezza e dalla intrinseca contraddittorietà delle disposizioni contenute nell'art. 35, che non sarebbero coordinate e sarebbero in potenziale conflitto tra loro.

In particolare, i commi secondo e terzo dell'art. 35 imporrebbero alle competenti autorità di adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti di recupero e smaltimento entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Il primo comma dell'art. 35, invece, stabilisce che il d.P.C.m. di individuazione degli impianti da qualificarsi come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, sia adottato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Secondo la Regione, tale discrasia temporale imporrebbe alle autorità competenti di operare in un contesto giuridico incerto, cioè prima della definitiva individuazione degli impianti da parte dello Stato, sebbene le attività di revisione delle AIA comportino incisivi impatti sulle competenze pianificatorie di Regioni e Province in materia di rifiuti, nonché sulle posizioni giuridiche consolidate dei soggetti gestori degli impianti interessati.

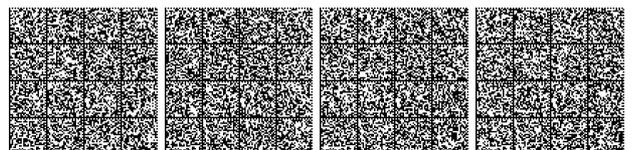
Inoltre, l'autorizzazione degli impianti a saturazione del carico termico, con il conseguente aumento delle emissioni, potrebbe risultare penalizzante per le condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di tali impianti, e ciò prima che essi vengano inseriti nel d.P.C.m.

Ad avviso della Regione, poi, l'irragionevolezza sarebbe ancor più accentuata dal fatto che i termini per l'attuazione della norma da parte delle autorità competenti sono equivalenti a quelli per la conversione in legge del decreto.

Sarebbe, altresì, irragionevole la previsione di cui al sesto comma dell'art. 35, che prevede il dimezzamento dei termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti individuati con d.P.C.m., anche con riferimento ad impianti che non vi risultino ancora inseriti.

2.6.- Infine, ad avviso della Regione, l'art. 35 violerebbe la sua autonomia di entrata e di spesa, nonché i vincoli inerenti il proprio bilancio, previsti rispettivamente dagli artt. 119 e 81 Cost.

A fronte delle priorità di smaltimento stabilite dal comma 5 dell'art. 35, infatti, verrebbe azzerato l'attuale surplus di potenzialità di incenerimento degli impianti lombardi, che ad oggi soddisfano il fabbisogno di incenerimento degli



altri rifiuti speciali non ritenuti prioritari dal decreto-legge in questione. Questi ultimi, dunque, dovranno trovare altra destinazione, probabilmente all'estero, con relative conseguenze di natura ambientale ed economica.

Inoltre, la significativa alterazione dei flussi di rifiuti in ingresso nella Regione, metterà in crisi il sistema di mutuo soccorso tra gli impianti della rete regionale, previsto per i casi di manutenzione straordinaria e per quelli di manutenzione occasionale ed emergenziale, con evidenti ripercussioni sui bilanci della Regione.

Infine, poiché il sistema di smaltimento regionale è attualmente gestito in modo tale da creare condizioni concorrenziali che hanno ottimizzato la tariffa, le misure introdotte dal Governo ed il conseguente ingresso nel mercato di ulteriore rifiuto, a costi nuovamente negoziabili, altererà l'equilibrio economico raggiunto, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

3.- Con atto depositato il 15 dicembre 2014 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, anche alla luce delle modifiche introdotte in sede di conversione.

3.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché l'insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza sarebbe sindacabile solo ove ridondi nella lesione di competenze regionali.

Ad avviso della difesa statale, invece, l'impugnato art. 35, concernendo il sistema di gestione dei rifiuti, rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.2.- Nel merito, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata è stata incisivamente modificata in sede di conversione, garantendo alla Regione un pieno coinvolgimento nell'attuazione del sistema di gestione dei rifiuti, così da escludere ogni menomazione delle sue attribuzioni costituzionali.

Alla luce della nuova formulazione dell'art. 35, comma 7, inoltre, non sarebbe neppure ravvisabile alcuna violazione degli artt. 119 e 81 Cost.

Pertanto, ad avviso della difesa statale, l'assenza di menomazioni di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite renderebbe inammissibile il motivo di ricorso teso a far valere l'insussistenza dei requisiti per la decretazione d'urgenza, prescritti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

3.2.1.- In ogni caso, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, tale motivo di ricorso sarebbe comunque infondato, in quanto l'art. 35 sarebbe coerente con le finalità esplicitate nel decreto-legge. Viene richiamata, a questo riguardo, la giurisprudenza costituzionale che collega l'esistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza ad un'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, non solo dal punto di vista oggettivo e materiale, ma anche dal punto di vista funzionale e finalistico.

3.2.2.- Quanto al difetto di omogeneità che deriverebbe dalla previsione di diversi termini gravanti rispettivamente sulle competenti autorità regionali e locali, da un lato, e sul Governo, dall'altro, per l'adempimento degli obblighi sanciti dall'art. 35, la difesa statale osserva che tra l'individuazione degli impianti tramite d.P.C.m. e l'adeguamento delle AIA non vi sarebbe alcuna pregiudizialità logica o giuridica, trattandosi di attività che possono essere espletate autonomamente e che non risultano reciprocamente condizionate.

3.2.3.- Del pari non fondata sarebbe la censura di irragionevolezza della disposizione impugnata perché il termine di 60 giorni entro il quale le autorità competenti sono chiamate ad adeguare le autorizzazioni integrate è pari a quello per la conversione del decreto-legge e dunque esporrebbe tali autorità ad una situazione di totale incertezza.

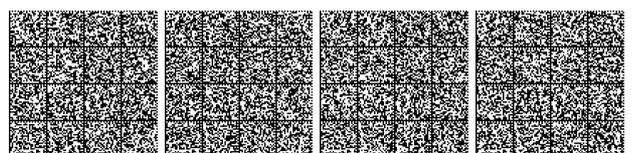
La difesa statale, infatti, osserva come in sede di conversione questo termine sia stato modificato, portandolo a 90 giorni decorrenti dall'entrata in vigore della stessa legge di conversione.

3.2.4.- In ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, l'Avvocatura generale dello Stato rileva altresì che il decreto-legge risponderebbe all'obiettivo di superare le eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti, che hanno provocato nei confronti dell'Italia l'apertura di procedure d'infrazione tuttora pendenti da parte dell'Unione europea.

Tale intervento normativo, pertanto, sarebbe volto ad evitare il protrarsi di una situazione che espone lo Stato italiano alla violazione della normativa europea.

3.2.5.- Inoltre, l'art. 35 introdurrebbe misure di immediata applicazione, poiché, da un lato, pone obblighi puntuali in capo alle autorità amministrative competenti, ai quali va prestato adempimento entro termini perentori e con specifiche procedure; dall'altro, esso contiene previsioni, come quella di cui al comma 4, che prescindono da ogni coinvolgimento delle autorità amministrative.

3.3.- Quanto all'asserita violazione della direttiva 2001/42/CE, la difesa statale ritiene che la norma impugnata non configuri un nuovo piano di gestione dei rifiuti determinato in ogni suo dettaglio, poiché ad un simile risultato si



arriverebbe solo all'esito di una serie di attività rimesse alle competenti autorità regionali e locali, le quali, prima di definire i contenuti del piano, saranno chiamate ad effettuare valutazioni e verifiche pienamente rispondenti alla *ratio* della procedura di VAS prescritta dalla direttiva.

Alla luce delle modifiche introdotte in sede di conversione, infatti, la procedura di VAS risulterebbe pienamente esperibile, nel suo contenuto sostanziale, in sede di attuazione del dettato legislativo, dovendosi pertanto escludere ogni intento elusivo delle finalità della direttiva.

3.4.- Neppure vi sarebbe alcuna compromissione delle sfere di competenza regionale, in quanto l'art. 35 sarebbe espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente».

D'altra parte, le modifiche introdotte in sede di conversione hanno delineato una disciplina da cui si ricaverebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la garanzia di un pieno coinvolgimento della Regione nell'attuazione del sistema di gestione dei rifiuti, tale da escludere qualsiasi menomazione delle sue competenze costituzionalmente garantite e assicurerebbe il rispetto del principio di leale collaborazione.

3.5.- La difesa statale deduce, infine, l'infondatezza delle censure relative alla violazione degli artt. 81 e 119 Cost., in quanto la nuova formulazione dell'art. 35, comma 7, configurerebbe un sistema compensativo che consente alle Regioni di determinare il contributo per lo smaltimento dei rifiuti di provenienza extra-regionale.

4.- La Regione Lombardia ha presentato una successiva memoria in data 13 settembre 2016, nella quale ha replicato alle deduzioni della difesa statale.

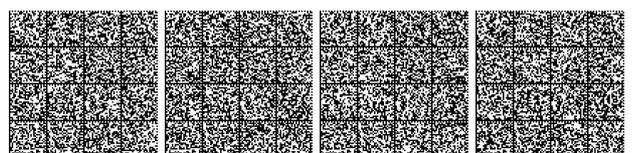
5.- Con ricorso notificato il 9 gennaio 2015 e depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 7 del 2015), la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli artt. 3, secondo comma, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; nonché per violazione degli artt. 117, secondo comma e terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

La disposizione impugnata prevede che «1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica.

2. Ai medesimi fini di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, effettua la ricognizione dell'offerta esistente e individua, con proprio decreto, il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni; sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10 per cento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

3. Tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare sono autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'articolo 237-*sexies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le autorità competenti provvedono ad adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti, qualora la valutazione di impatto ambientale sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria come previsto dal citato decreto legislativo n. 155 del 2010.

4. Gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui alla nota 4 del punto R1 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.



5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, per gli impianti esistenti, le autorità competenti provvedono a verificare la sussistenza dei requisiti per la loro qualifica di impianti di recupero energetico R1 e, quando ne ricorrono le condizioni e nel medesimo termine, adeguano in tal senso le autorizzazioni integrate ambientali.

6. Ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni. Sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-*bis*, comma 1, lettera *b*), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto e il rifiuto; a tale fine le autorizzazioni integrate ambientali sono adeguate ai sensi del presente comma.

7. Nel caso in cui in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale. Il contributo, incassato e versato a cura del gestore in un apposito fondo regionale, è destinato alla prevenzione della produzione dei rifiuti, all'incentivazione della raccolta differenziata, a interventi di bonifica ambientale e al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani. Il contributo è corrisposto annualmente dai gestori degli impianti localizzati nel territorio della regione che riceve i rifiuti a valere sulla quota incrementale dei ricavi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale e i relativi oneri comunque non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini.

8. I termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 sono ridotti della metà. Nel caso tali procedimenti siano in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ridotti di un quarto i termini residui. I termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1 si considerano perentori.

9. In caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8 si applica il potere sostitutivo previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

10. Al comma 9-*bis* dell'articolo 11 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dopo le parole: "il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" sono inserite le seguenti: " , anche avvalendosi della società Consip Spa, per lo svolgimento delle relative procedure, previa stipula di convenzione per la disciplina dei relativi rapporti,".

11. All'articolo 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

"3-*bis*. Il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225."

12. All'articolo 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è abrogato;

b) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In ogni caso, del consiglio di amministrazione del consorzio deve fare parte un rappresentante indicato da ciascuna associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale delle categorie produttive interessate, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico";

c) al comma 13 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "Il contributo percentuale di riciclaggio è stabilito comunque in misura variabile, in relazione alla percentuale di polietilene contenuta nel bene e alla durata temporale del bene stesso. Con il medesimo decreto di cui al presente comma è stabilita anche l'entità dei contributi di cui al comma 10, lettera b)".

13. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 13 dell'articolo 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal presente articolo, i contributi previsti dal medesimo articolo 234, commi 10 e 13, sono dovuti nella misura del 30 per cento dei relativi importi.».



5.1.- La Regione deduce, in primo luogo, l'insussistenza dei presupposti che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost. A suo avviso, infatti, la necessità di interventi strutturali sul sistema della gestione dei rifiuti non sarebbe affatto una circostanza accidentale e eccezionale, suscettibile di essere disciplinata in via d'urgenza.

Non si tratterebbe di una soluzione di natura emergenziale, quanto piuttosto di un vero e proprio intervento di riassetto ordinamentale, del tutto estraneo alla natura del decreto-legge; né le misure da esso introdotte potrebbero considerarsi di immediata applicazione, comportando tempi rilevanti ed accertamenti amministrativi complessi.

5.1.1.- In secondo luogo, la difesa regionale deduce il difetto di omogeneità del decreto-legge, che sarebbe ravvisabile sia dall'epigrafe del provvedimento, sia dall'ampio preambolo, dove si attesterebbe la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure eterogenee fra loro.

5.1.2.- Quanto alla ridondanza di tali vizi sulla lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, la disciplina introdotta dal Governo inciderebbe, ad avviso della Regione, sulle sue competenze in materia di governo del territorio, pianificazione territoriale ed urbanistica, tutela della salute, produzione dell'energia, coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, servizi pubblici locali.

Le norme contestate avrebbero ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza nello smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati.

Peraltro, la ricorrente deduce che, nel quadro degli obiettivi della nuova pianificazione, essa ha avviato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la gestione delle istruttorie di rispettiva competenza, anche al fine di sperimentare la cosiddetta decommissioning di alcuni impianti.

Ad avviso della Regione, l'autorizzazione generalizzata degli impianti con saturazione del carico termico, con le conseguenti ripercussioni in termini di emissioni, potrebbe risultare penalizzante rispetto alle specifiche condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel territorio del bacino padano, caratterizzato da condizioni climatiche favorevoli all'accumulo degli inquinanti.

Tale misura, dunque, inciderebbe sulla competenza regionale in materia di tutela della salute, vanificando gli accertamenti istruttori già compiuti dalle competenti autorità al momento dell'autorizzazione integrata degli impianti.

Infine, secondo la difesa regionale, l'ingresso nel mercato di ulteriori rifiuti a costi nuovamente negoziabili, potrebbe comportare l'aggravio della tariffa di smaltimento per i cittadini lombardi, con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria della Regione.

Di qui, secondo la Regione, l'ammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

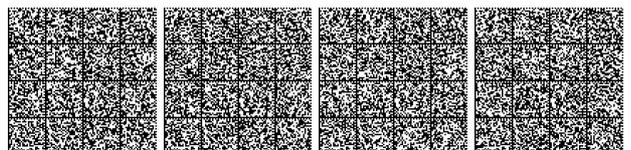
5.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, in quanto la disposizione impugnata adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti senza aver dato luogo alla necessaria procedura di VAS. Sul punto la Regione riproduce le argomentazioni già svolte nel precedente ricorso.

5.2.1.- In via subordinata, la Regione chiede a questa Corte di effettuare un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, per investire la Corte di Giustizia dell'Unione europea della seguente questione interpretativa della direttiva 2001/42/CE: «se gli artt. 1, 3, 4, 8 e 9 direttiva 2001/42/CE, anche in combinato disposto, ostino all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, la quale prevede che "il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, [...] con proprio decreto individua [...] gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio", senza prevedere che, all'atto della predisposizione di tale piano, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla menzionata direttiva».

5.3.- Secondo la Regione, inoltre, l'impugnato art. 35 violerebbe l'art. 117, commi secondo e terzo, Cost., perché introdurrebbe misure in materia di gestione dei rifiuti che comprometterebbero oltre il limite dell'adeguatezza le competenze regionali e locali coinvolte. Anche questa censura viene sorretta dalle stesse argomentazioni già svolte nel precedente ricorso.

5.4.- La disciplina contestata, inoltre, prevederebbe una forma collaborativa con le Regioni e con gli altri enti territoriali interessati del tutto insufficiente (comma 1), ovvero non ne prevederebbe alcuna (commi 2 e 9).

In particolare, il comma 1, richiedendo che la Conferenza Stato Regioni sia chiamata ad esprimere un mero parere, sarebbe disattesa la forma di intesa "forte" richiesta dalla costante giurisprudenza costituzionale; il comma 2, invece, escluderebbe ogni forma di collaborazione con la Regione interessata.



Il comma 9 dell'art. 35, inoltre, violerebbe l'art. 120 Cost., in quanto esso disciplina una sostituzione non legittimata dai requisiti costituzionalmente previsti, quali il mancato rispetto di norme di trattati internazionali o della normativa comunitaria, ovvero la tutela dell'unità giuridica o economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tale disposizione violerebbe anche la previsione dell'art. 120, secondo comma, Cost., non assicurando il coinvolgimento della Regione nel processo di sostituzione; inoltre, sarebbe realizzata un'ipotesi di sostituzione statale attivabile in caso di inerzia degli enti locali, in riferimento ad ambiti di competenza regionale, senza consentire alle Regioni di esercitare il proprio potere sostitutivo, con conseguente lesione delle relative attribuzioni.

Anche il comma 11 sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione destinataria dei rifiuti da smaltire non verrebbe in alcun modo messa in grado di interloquire sul destino degli stessi.

5.5.- Secondo la Regione, le proprie sfere di competenza sarebbero altresì menomate dalla manifesta irragionevolezza dell'art. 35, comma 8, il quale, prevedendo la riduzione di un quarto dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

5.6.- Infine, ad avviso della ricorrente, l'art. 35 violerebbe la sua autonomia di entrata e di spesa, nonché i vincoli inerenti il bilancio, previsti rispettivamente dagli artt. 119 e 81 Cost.

Osserva la difesa della Regione come il sistema regionale di smaltimento dei rifiuti sia gestito in modo tale da creare condizioni concorrenziali per ottimizzare la tariffa; con l'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo, prevista dal comma 6 dell'art. 35, tali equilibri verrebbero alterati, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

È bensì vero, secondo la Regione, che il comma 7 prevede la possibilità di utilizzo del fondo per ridurre le tariffe di gestione dei rifiuti urbani, ma non si avrebbero certezze in ordine alla compensazione degli eventuali squilibri. In ogni caso, ciò avverrebbe pregiudicando le finalità di bonifica, cui il fondo è destinato, e che la Regione stessa ritiene prioritarie.

6.- Con atto depositato il 17 febbraio 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.

6.1.- Quanto alla mancanza dei presupposti che, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., giustificano la decretazione d'urgenza, la difesa statale richiama la giurisprudenza costituzionale che ricollega l'esistenza dei presupposti all'intrinseca coerenza delle norme del decreto-legge, anche sotto il profilo finalistico.

Da questo punto di vista, gli interventi previsti dal decreto-legge, sebbene riguardanti materie diverse, risponderebbero ad un unico nesso teleologico, volto a garantire "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", al fine di dare sviluppo al Paese e fronteggiare situazioni ritenute straordinarie.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, altresì, come dalla lettura della relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, si ricaverebbe un'adeguata esposizione delle ragioni che hanno portato ad utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza e che informano anche la disciplina di cui all'articolo 35.

Tale disposizione, pertanto, sarebbe pienamente coerente con le finalità esplicitate nel decreto-legge; essa, infatti, avrebbe lo scopo di razionalizzare la gestione dei rifiuti su tutto il territorio nazionale, autorizzando gli impianti alla "saturazione del carico termico" e prevedendo un censimento di quelli esistenti, nonché la possibilità di smaltire i rifiuti anche fuori dai confini regionali, nei casi di emergenza.

L'art. 35, inoltre, risponderebbe a criteri di straordinaria necessità e urgenza, in quanto finalizzato ad interrompere le numerose procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea, riportando sotto controllo situazioni che hanno superato la soglia critica.

La difesa statale ritiene che si tratti di misure di immediata applicazione, perché la disciplina introdotta dall'art. 35 novellerebbe radicalmente le procedure autorizzative, senza che occorra un ulteriore intervento normativo di tipo regolamentare per attuarle.

Neppure si tratterebbe di un piano complessivo per la gestione dei rifiuti, perché la disposizione impugnata sarebbe piuttosto finalizzata a risolvere una strutturale situazione di emergenza, connessa ad un utilizzo non ottimale degli impianti sul territorio nazionale.

6.2.- L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, deduce l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi in materia di VAS imposti dalla direttiva 2001/42/ CE.

Ad avviso della difesa statale, infatti, la Regione non avrebbe specificato come la mancata previsione dell'obbligo della VAS nella procedura di adozione dei piani in questione leda le sue competenze.



6.3.- Non fondata sarebbe anche la censura relativa alla lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio, pianificazione urbanistica ed edilizia, di produzione di energia, gestione dei servizi pubblici locali e tutela della salute, perché gli impianti di incenerimento dei rifiuti, qualificati come infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, garantirebbero la sicurezza nazionale, che è materia di competenza esclusiva dello Stato.

La difesa statale osserva, inoltre, come sia riservato allo Stato anche il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale; e come lo Stato, nell'esercizio di tale competenza, abbia regolato il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale, già disciplinato dall'articolo 195, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

6.4.- Quanto al coinvolgimento delle Regioni nel sistema di gestione dei rifiuti, la difesa statale rileva che l'art. 35 prevede, ai fini dell'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, che sia sentita la Conferenza unificata, e che la ricognizione dell'offerta esistente e la ricognizione del fabbisogno residuo di impianti di recupero avvenga tramite d.P.C.m. articolato per Regioni.

6.5.- Infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 35, comma 9, non sarebbe in contrasto con gli artt. 118 e 120 Cost., in quanto il potere d'intervento statale in caso di mancato rispetto dei termini sarebbe ricondotto nell'ambito del potere sostitutivo ordinario dello Stato, che ha il suo fondamento implicito negli artt. 117 e 118 Cost.

6.6.- Non sussisterebbe neppure la lamentata lesione del principio di leale collaborazione, atteso che le norme impugnate sono state adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, rispetto alla quale la Costituzione non imporrebbe alcun coinvolgimento delle Regioni; in ogni caso, l'esercizio dell'attività legislativa sfuggirebbe alle procedure di leale collaborazione.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una successiva memoria in data 6 settembre 2016, nella quale ha insistito perché il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

8.- Con ricorso spedito per la notifica il 9 gennaio 2015, ricevuto il 14 gennaio 2015 e depositato il successivo 16 gennaio 2015 (reg. ric. n. 10 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato, fra gli altri, l'art. 35, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, per violazione degli artt. 3, secondo comma, 11, 117, primo comma, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; nonché per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

8.1.- Osserva la ricorrente come l'art. 35, comma 1, riprodurrebbe solo parzialmente la disciplina di cui all'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006. Esso, infatti, non conterrebbe più la clausola di salvezza delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, prevista dal richiamato art. 195, con la conseguenza che un'ampia gamma di poteri regionali, anche potenzialmente rivolti a stabilire criteri di tutela dell'ambiente più rigorosi di quelli statali, risulterebbe travolta dalla costituzione di un sistema nazionale di impianti di incenerimento.

Tale disposizione, dunque, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché favorirebbe irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo. Questa violazione ridonderebbe nella lesione delle competenze regionali in materia di tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e turismo.

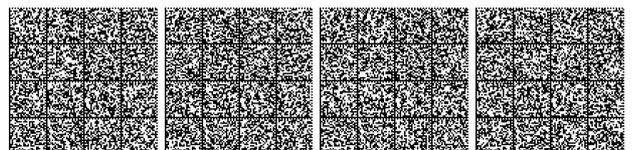
8.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 120 Cost., perché la previsione che la Conferenza Stato Regioni sia solo «sentita» rappresenterebbe una forma di coinvolgimento del tutto inadeguata rispetto alla significativa incidenza della norma sulle competenze regionali. A questo riguardo, viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 383 del 2005.

8.3.- L'art. 35, comma 1, inoltre, pur configurando un vero e proprio atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti, non ne prevederebbe l'assoggettamento ad autorizzazione ambientale strategica, in violazione della direttiva 2001/42/CE. Esso, pertanto, sarebbe in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e anche tale vizio ridonderebbe nella lesione delle suindicate competenze regionali.

8.4.- Del pari lesivo dell'art. 120 Cost., sarebbe anche il comma 2 dell'art. 35, perché non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni rispetto alla definizione dell'offerta esistente su tutto il territorio nazionale.

8.5.- La Regione lamenta, inoltre, che i commi 3, 5 e 9 dell'art. 35, nell'imporre unilateralmente che tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti siano autorizzati alla saturazione del carico termico, con conseguente adeguamento delle autorizzazioni integrate ambientali; nonché nel prevedere, in caso di mancato rispetto dei termini, l'intervento del potere sostitutivo statale, violerebbero «per i motivi sopra indicati» le competenze regionali in materia di tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

8.6.- Anche il comma 4 dell'art. 35 sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dal momento che, a fronte dell'obbligo che viene imposto, non sarebbero previste garanzie finanziarie a favore delle Regioni.



8.7.- Infine, viene denunciato il contrasto dell'art. 35, comma 8, con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. in quanto esso, da un lato, avrebbe un effetto generalizzato tale da travolgere tutte le diverse previsioni adottate nei vari settori dalla legislazione regionale; dall'altro, facendo riferimento ai procedimenti in corso, determinerebbe un'irragionevole violazione del principio di legittimo affidamento.

9.- Con atto depositato il 23 febbraio 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.

9.1.- Ad avviso della difesa statale, per verificare se il piano previsto dall'art. 35 sia effettivamente ascrivibile alla categoria dei piani e programmi da assoggettare a VAS, sarebbe necessario esaminarne le specifiche caratteristiche alla luce delle definizioni e delle finalità della VAS che si ricavano dalla disciplina vigente.

A questo riguardo, si osserva che il d.lgs. n. 152 del 2006 non definirebbe esplicitamente cosa siano i "piani e programmi" ai quali si applica la VAS; né sarebbe possibile rinvenire maggiori indicazioni nella stessa direttiva VAS, che all'art. 2, lettera a), utilizzerebbe una formula trascritta quasi alla lettera nell'ordinamento italiano.

Ritiene, dunque, la difesa statale che, in base all'art. 12 delle preleggi, si debba assoggettare a VAS il piano che presenti potenziali effetti significativi sull'ambiente, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tuttavia, la finalità enunciata dalla quest'ultima disposizione non sarebbe compatibile con i contenuti del piano previsto dall'art. 35, il quale sarebbe diretto a stabilire, con riferimento al trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, la capacità complessiva degli impianti di recupero energetico esistenti, nonché quella necessaria per coprire il fabbisogno residuo, al fine di effettuare una ricognizione unitaria e affidabile della situazione del settore.

Si tratterebbe, dunque, di un piano che, per la sua funzione meramente ricognitiva, sarebbe incompatibile con le stesse finalità della VAS. Di qui, la non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva 2001/42/CE.

9.2.- Del pari non fondata sarebbe la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata sarebbe riconducibile a materie di competenza legislativa concorrente, quali la produzione dell'energia, il governo del territorio, la pianificazione territoriale e urbanistica, la tutela della salute.

Ad avviso della difesa statale, infatti, l'art. 35 sarebbe espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nel cui ambito rientra la disciplina dei rifiuti ed è riconosciuto allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Tale disciplina, peraltro, sarebbe giustificata dall'esistenza di una situazione di emergenza, relativa alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati, la quale presenterebbe una rilevanza sovraregionale e dunque richiederebbe che le scelte di fondo siano adottate a livello centrale e siano applicate uniformemente sull'intero territorio nazionale.

A tale necessità risponderebbe l'allocazione a livello statale, ai sensi dell'art. 118, comma primo, Cost., di nuove funzioni amministrative con l'obiettivo di potenziare il recupero a fini energetici, realizzando una rete nazionale di impianti basata innanzitutto sulla maggiore efficienza di quelli esistenti; da questo punto di vista, dunque, le previsioni di cui ai commi 3, 4, e 5 dell'art. 35, troverebbero piena giustificazione.

Secondo la difesa statale, l'art. 35 prevederebbe anche idonee garanzie procedurali per quanto riguarda la valutazione dei possibili interessi regionali coinvolti. Esso, infatti, stabilisce che la ricognizione della capacità complessiva di trattamento degli impianti esistenti, nonché l'individuazione del fabbisogno residuo, debba essere effettuata con d.P.C.m., previo parere della Conferenza Stato Regioni; e che l'individuazione delle aree nelle quali realizzare gli impianti occorrenti a coprire tale fabbisogno debba comunque tenere conto della pianificazione regionale.

Inoltre, il comma 3 stabilisce che l'adeguamento delle autorizzazioni integrate ambientali da parte delle autorità competenti regionali, ai fini dell'operatività degli impianti a saturazione del carico termico, presupponga la valutazione positiva della compatibilità ambientale in tale assetto di esercizio e debba in ogni caso tenere conto degli obiettivi di qualità dell'aria vigenti nel territorio; il comma 5, poi, prevede che l'adeguamento delle autorizzazioni, ai fini della qualifica degli impianti come impianti di recupero energetico RI, sia effettuato a condizione che ne sussistano i requisiti e le condizioni.

Dunque, ad avviso della difesa statale, le disposizioni impuginate farebbero salve le prerogative delle Regioni, per quanto riguarda sia il loro coinvolgimento nelle scelte di fondo, sia lo svolgimento delle valutazioni circa le possibili prestazioni degli impianti.

9.3.- Quanto, infine, alle censure concernenti il potere sostitutivo statale, nel caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che tale misura non solo sarebbe proporzionata in relazione alle esigenze di celerità che sono alla base dell'intera disciplina, ma offrirebbe anche le garanzie procedi-



mentali invocate dalla ricorrente, in ragione del richiamo all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, il potere sostitutivo di cui al comma 9 dell'art. 35, sarebbe pienamente conforme all'art. 120 Cost. e alla relativa normativa di attuazione.

10.- Con due successive memorie depositate in prossimità dell'udienza, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la Regione Veneto, hanno insistito nelle conclusioni già rassegnate.

### *Considerato in diritto*

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Lombardia (reg. ric. n. 87 del 2014 e n. 7 del 2015) e la Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, fra gli altri, dell'art. 35 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. La disposizione impugnata detta una serie di disposizioni volte alla realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti.

1.1.- I parametri invocati nei ricorsi sono gli artt. 3, 11, 77, secondo comma, 81, 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; nonché gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, primo comma, e 120 Cost. Sarebbero altresì violati il principio di leale collaborazione e quello di ragionevolezza.

1.2.- In particolare, la Regione Lombardia ha impugnato il solo art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, sia nel testo originario, sia nel testo risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 164 del 2014; la Regione Veneto, invece, ha censurato anche altre disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito.

1.3.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 35 del medesimo decreto-legge.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

2.- Va inoltre richiamata per i due ricorsi della Regione Lombardia la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, «[i]n relazione a fattispecie [...] in cui vi è una sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, [...] le censure al testo originario sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenze n. 443 del 2007; n. 417 del 2005). Da ciò deriva, nella specie, che: [...] le questioni promosse nei confronti del testo originario del decreto-legge [...] si trasferiscono sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione e sono, perciò, assorbite in queste» (sentenza n. 298 del 2009).

Pertanto, l'oggetto del giudizio è limitato alle questioni concernenti l'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, come risultante dalla legge di conversione, e in particolare a quelle relative ai commi 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 e 11, per la Regione Lombardia, nonché ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9, per la Regione Veneto.

3.- La Regione Lombardia lamenta, in primo luogo, che l'art. 35 violi l'art. 77, secondo comma, Cost., sotto il duplice profilo della insussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza e del difetto di omogeneità; ad avviso della ricorrente, inoltre, il difetto di omogeneità riguarderebbe anche il decreto-legge nel suo complesso.

3.1.- Va preliminarmente esaminata al riguardo l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la denunciata carenza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge non ridonderebbe nella lesione di competenze regionali.

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 nelle 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» (sentenza n. 145 del 2016).

Nel caso di specie, la pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., presenta profili di ridondanza sulla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione. Infatti, non solo esistono competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dal decreto-legge, ma la Regione le ha espressamente individuate ed ha anche adeguatamente motivato in ordine a tale ridondanza, diffondendosi in particolare sul pregiudizio che l'impugnato art. 35 recherebbe alla propria programmazione in materia di rifiuti.

L'eccezione, pertanto, non può essere accolta.

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

3.2.1.- Quanto al difetto di omogeneità dell'art. 35 e all'inesistenza della urgente necessità di adottarne le disposizioni, va richiamata la giurisprudenza di questa Corte che «collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).

Ebbene, confrontando la rubrica del decreto-legge con il testo della disposizione impugnata questa coerenza sussiste. La prima, infatti, reca, tra le altre, «Misure urgenti per [...] la realizzazione delle opere pubbliche»; il secondo concerne «Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani [...]», anche attraverso l'individuazione di nuovi impianti di incenerimento, i quali altro non sono che una species del più ampio genus delle opere pubbliche.

Dal tenore letterale dell'art. 35, comma 1, si evince, altresì, come l'urgente necessità di provvedere sia connessa all'esigenza di «superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore».

3.2.2.- Quanto al difetto di omogeneità del provvedimento nella sua interezza, è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei «provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», annoverati dalla Corte tra gli «atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità» (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza.

4.- La Regione Veneto, inoltre, deduce che l'art. 35, comma 1, violerebbe l'art. 3 Cost., in collegamento con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., in quanto favorirebbe irragionevolmente la prospettiva dell'incenerimento a discapito dell'economia del riciclo; tale violazione, ad avviso della ricorrente, ridonderebbe nella compressione delle proprie competenze.

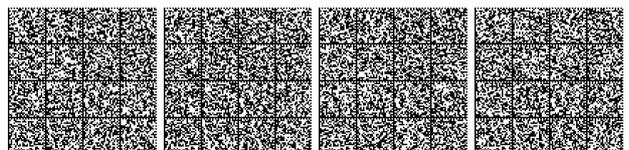
4.1.- Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la questione è ammissibile, in quanto la Regione ha sufficientemente motivato la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle proprie competenze.

4.2.- Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente».

Lo Stato, peraltro, ai sensi del comma 1, agisce «nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale». Ciò vale ad escludere il pregiudizio temuto dalla Regione.

5.- Entrambe le ricorrenti lamentano, poi, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva 2001/42/CE, in materia di VAS, in quanto il primo comma dell'art. 35 adotterebbe un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. In questo atto di pianificazione, secondo la Regione Lombardia, rientrerebbero anche le previsioni di cui ai commi 3 e 4 del richiamato art. 35.



5.1.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Lombardia, in quanto la ricorrente non avrebbe specificato come la mancata previsione della VAS nella procedura di adozione di tale piano lederebbe la propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

5.1.1.- L'eccezione non può essere accolta perché la Regione, ancorché in modo sintetico, deduce che tale vizio arreccherebbe un *vulnus* alle sue specifiche competenze in materia di «produzione di energia» e di «tutela dell'ambiente», in particolare sottolineando come, in tale ultimo ambito, compete ad essa assicurare livelli di tutela più elevati di quelli fissati dallo Stato.

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

Deve anzitutto rilevarsi come il comma 1 dell'art. 35 preveda l'adozione del d.P.C.m., sia per individuare la capacità complessiva di trattamento degli impianti esistenti, sia per individuare gli impianti di incenerimento da realizzare per coprire il fabbisogno residuo.

In riferimento agli impianti esistenti, il carattere ricognitivo della disposizione impugnata la rende idonea ad arrecare qualsivoglia pregiudizio, trattandosi di infrastrutture in essere, per le quali, dunque, le procedure di VAS devono ritenersi già esperite.

Quanto agli impianti di nuova realizzazione, questi - al pari degli impianti esistenti - vengono qualificati come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente» (art. 35, comma 1).

Ebbene, in riferimento all'analogo «carattere di interesse strategico» che l'art. 37 del medesimo decreto-legge n. 133 del 2014 attribuisce alle specifiche infrastrutture ivi indicate, questa Corte ha chiarito che «la disposizione impugnata non modifica - né espressamente, né implicitamente - le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate» (sentenza n. 110 del 2016).

Anche per gli impianti di incenerimento di cui all'art. 35 esiste una specifica disciplina di settore, concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto. Tale disciplina ne contempla, evidentemente, anche la sottoposizione a VAS, la quale, dunque, deve ritenersi impregiudicata dalla qualificazione dell'impianto come infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale. Peraltro, le modifiche introdotte in sede di conversione, con particolare riguardo ai termini, facilitano l'espletamento delle relative procedure.

Di qui la non fondatezza della questione.

Ne consegue che la richiesta avanzata in via subordinata dalla Regione Lombardia, affinché questa Corte effettui un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, non può essere accolta.

6.- La Regione Lombardia lamenta che l'art. 35 comprometterebbe «oltre il limite dell'adeguatezza le [...] sfere di competenza regionale»; esso violerebbe anche il principio di leale collaborazione prevedendo un coinvolgimento regionale insufficiente (comma 1), ovvero del tutto assente (commi 2 e 9). Analoga censura, in riferimento ai commi 1 e 2, è mossa dalla Regione Veneto.

6.1.- Neanche tali censure sono fondate.

6.1.1- Quanto alla prima, va richiamata la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009)» (sentenza n. 154 del 2016); in questa materia, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (sentenza n. 307 del 2003).

L'art. 35, a ben vedere, persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottato dallo Stato nell'esercizio di tale sua competenza.

6.1.2- Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione.

Questa Corte, in riferimento all'art. 195, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale prevedeva che «l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese» fosse operata «sentita la Conferenza unificata», ha ritenuto non fondata un'analoga censura di violazione del principio di leale collaborazione, sul presupposto che «tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali» (sent. n. 249 del 2009).

È bensì vero che il richiamato art. 195, comma 1, lettera *f*), conteneva una clausola che faceva espressamente salve le prerogative regionali, prevedendo l'individuazione degli impianti «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle



Regioni); ciò nondimeno, l'assenza di un'analogia clausola nella disposizione impugnata non può far presumere che il legislatore statale intenda operare in violazione di quanto è costituzionalmente stabilito.

La non fondatezza della questione riguarda, pertanto, sia il comma 1, sia il comma 2 dell'art. 35, con specifico riferimento al quale il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto.

7.- La Regione Veneto deduce che i commi 3, 5 e 9 dell'art. 35 sarebbero lesivi delle proprie competenze, in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., «per i motivi sopra indicati».

7.1.- La questione è inammissibile.

Questa Corte ha più volte chiarito che «l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (*ex multis*, sentenza n. 3 del 2016).

Nel rinviare genericamente ai «motivi sopra indicati», pertanto, la ricorrente non ha assolto adeguatamente al proprio onere motivazionale nel giudizio in via principale, avendo cumulativamente indicato le norme impugnate e i parametri violati, senza aver fornito alcuna indicazione delle specifiche ragioni di contrasto fra ciascuna norma e ciascun singolo parametro.

8.- La Regione Veneto impugna, altresì, il comma 4 dell'art. 35, il quale prevede che i nuovi impianti siano realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d. lgs. n. 152 del 2006.

Ad avviso della Regione, tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119, Cost., perché, stante la competenza regionale in materia di produzione di energia, essa imporrebbe illegittimamente un obbligo che non sarebbe neppure accompagnato da adeguate garanzie finanziarie a favore delle Regioni.

8.1.- Neanche tale questione è fondata.

La ricorrente, infatti, muove dall'erroneo presupposto interpretativo che tale obbligo sia stato illegittimamente posto. Al contrario, si tratta di una prescrizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.- La Regione Lombardia censura il comma 6 dell'art. 35, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto l'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo provenienti da altre Regioni altererebbe gli equilibri finanziari raggiunti dalla Regione, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini.

9.1.- La questione non è fondata.

Ai sensi del successivo comma 7, infatti, nel caso in cui rifiuti urbani provenienti da altre Regioni vengano smaltiti negli impianti della Regione, i gestori di tali impianti devono versare ad essa un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, fra l'altro, «al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani»; inoltre, è espressamente previsto che gli oneri derivanti dallo smaltimento di rifiuti extra-regionali «non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini».

10.- Entrambe le ricorrenti deducono, poi, che il comma 8 dell'art. 35 violerebbe l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché, prevedendo la riduzione dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1, in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

In particolare, ad avviso della Regione Veneto, l'effetto generalizzato di tale previsione, coinvolgendo tutte le fasi del procedimento espropriativo, travolgerebbe le diverse previsioni adottate, nei vari settori, dalla legislazione regionale.

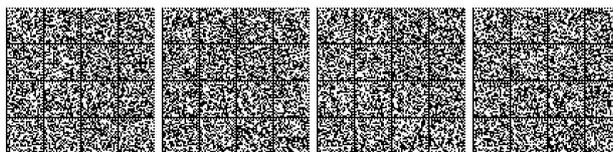
10.1.- La questione è inammissibile.

In riferimento a tale censura la Regione Lombardia non ha adeguatamente argomentato la ridondanza della violazione sulla sfera delle proprie competenze regionali, mentre la doglianza della Regione Veneto è supportata da uno sforzo argomentativo maggiore. Ciò non vale, tuttavia, a dimostrare che la riduzione dei termini di espropriazione, oltre a riguardare i privati interessati, leda anche attribuzioni regionali.

11.- La Regione Lombardia censura, inoltre, il comma 9 dell'art. 35, che disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., sotto il duplice profilo della mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e del mancato coinvolgimento regionale.

11.1.- La questione non è fondata.



La disposizione impugnata, infatti, richiama, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale rinvia ai casi e alle finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, Cost.; assegna, inoltre, all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede, infine, l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Consiglio dei ministri, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari.

D'altra parte, è bensì vero che «[l']articolo 120, secondo comma, non preclude [...] in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali [...]» (sentenza n. 43 del 2004); nel caso di specie, tuttavia, la disposizione impugnata è espressione della competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e spetta, dunque, al legislatore statale anche la disciplina di eventuali ipotesi di sostituzione di organi locali.

12.- La Regione Lombardia impugna, infine, l'art. 35, comma 11, che inserisce nell'art. 182 del d. lgs. n. 152 del 2006 il comma 3 bis, ai sensi del quale il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove sono prodotti «non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione destinataria dei rifiuti non verrebbe messa in condizione di interloquire sulla loro destinazione.

12.1.- La questione non è fondata.

Il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti - verticali - tra lo Stato e le Regioni. La norma in esame si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una Regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento. In tal modo, tuttavia, l'impugnato comma 11 non esclude affatto che tale decisione - nell'ambito dei rapporti orizzontali fra Regioni - possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in ogni caso in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e non in sede di Conferenza Stato Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

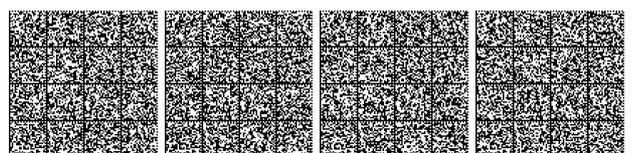
*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

*riuniti i giudizi;*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 8, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 3, 5 e 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, nella sua interezza e limitatamente all'art. 35, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;*



4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, 118, e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 2 e 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 11, del decreto-legge n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160244

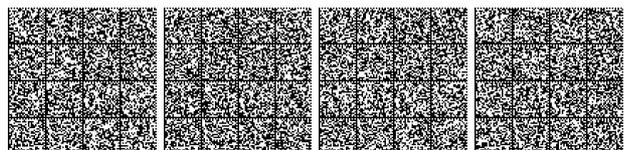
N. 245

*Sentenza 5 ottobre - 22 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Trasporto pubblico regionale e locale - Istituzione di un ambito territoriale regionale ottimale coincidente con l'intero territorio ligure - Affidamento della gara con un unico lotto.**

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



## 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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra Amt Azienda Trasporti e Mobilità spa ed altri e Atpl Liguria e Regione Liguria, con ordinanza del 21 gennaio 2016, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale).

2.- Il rimettente premette che:

- in Liguria il trasporto pubblico locale e regionale è disciplinato dalla legge regionale n. 33 del 2013, che - in attuazione dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - ha introdotto per l'organizzazione e la gestione del relativo servizio la nozione di ambito territoriale ottimale (ATO), anche denominato bacino unico regionale per il trasporto;

- la gestione dell'ATO è stata attribuita alla Regione, mediante l'istituzione di un'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale (d'ora in avanti ATPL), avente, tra l'altro, il compito di espletare la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio da realizzarsi, ai sensi degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge reg. Liguria n. 33 del 2013, in un unico lotto relativo all'intero territorio regionale e con possibile estensione anche al trasporto ferroviario;

- l'Agenzia, nonostante il parere contrario dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in avanti AGCM) e quello della stessa Regione Liguria - quest'ultimo espresso ai sensi dell'art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221 -, ha quindi indetto una gara informale per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico su tutto il territorio ligure, pubblicando un avviso per l'individuazione degli operatori economici ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);

- alcune società esercenti servizi di trasporto pubblico nel territorio regionale hanno impugnato tale avviso e nel giudizio si sono costituite la Regione Liguria e l'ATPL;

- in seguito alla notifica del ricorso, quest'ultima ha più volte sospeso e riaperto i termini per la presentazione delle manifestazioni di interesse, nonché rettificato i requisiti di partecipazione originari, con atti tutti oggetto di impugnazione a mezzo di motivi aggiunti;

- il tribunale adito, con ordinanza 2 ottobre 2013, n. 231, ha accolto l'istanza cautelare.



3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che le ricorrenti sono gestori di servizi di trasporto pubblico in ambito provinciale, sicché la previsione di un ambito territoriale ottimale di dimensione regionale e l'affidamento in un lotto unico sarebbero idonei a frustare le loro aspettative di aggiudicazione del servizio, aspettative che invece sarebbero garantite dal dimensionamento previsto dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011.

Sempre sotto il profilo della rilevanza, il rimettente ritiene non fondate le eccezioni di inammissibilità, tardività e improcedibilità formulate dalle resistenti.

Andrebbe disattesa, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di presentazione della domanda di partecipazione alla gara e per difetto di lesività delle clausole impugnate, poiché con la questione di legittimità costituzionale si contesterebbe in radice la stessa gara «così come strutturata nelle sue dimensioni per effetto delle norme legislative regionali».

Nemmeno fondata apparirebbe l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di «legittimazione processuale» delle aziende ricorrenti, poiché, da un lato, tale eccezione non sarebbe stata sollevata con riferimento a una di esse (l'ATC Esercizio *spa*) e, dall'altro, perché, con riferimento alla ATP Esercizio srl, la circostanza che essa stia dando esecuzione a un concordato preventivo con continuità aziendale omologato dal Tribunale non comporterebbe l'impossibilità di partecipare alle gare pubbliche, non ricavandosi tale preclusione dall'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti codice dei contratti pubblici o codice).

Non avrebbe pregio, poi, l'eccezione di inammissibilità per difetto di alterità sostanziale delle parti del giudizio, incentrata sul rilievo che i Comuni che detengono quote di partecipazione maggioritaria nelle società ricorrenti sono detentori anche di quote dell'ATPL resistente. Tale dato fattuale non sarebbe idoneo, infatti, a scalfire il rilievo della diversa soggettività giuridica delle ricorrenti, rispetto agli enti territoriali e all'ATPL resistente, anche in ragione dell'autonomia di cui godrebbero gli organi sociali delle prime.

Né, prosegue il TAR Liguria, potrebbe avere rilievo l'eccezione di tardività dei motivi aggiunti, dal momento che essi hanno ad oggetto solo gli atti che hanno fissato i nuovi termini e le modalità di partecipazione alla gara, la cui indizione è stata invece ritualmente impugnata con il ricorso principale.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che un primo profilo di illegittimità costituzionale starebbe nell'aver la Regione Liguria «adottato una legge provvedimento, in spregio alle previsioni di cui all'art. 117, comma 1», *recte*: secondo comma «lettera e), della Costituzione».

Osserva il TAR Liguria che la disciplina degli ATO è stata ricondotta dalla Corte costituzionale alle materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, e in tali materie la Regione potrebbe solo esercitare competenze amministrative; quest'ultime potrebbero essere oggetto di legge-provvedimento, solo laddove la normativa statale non prevedesse, anche implicitamente, una riserva di amministrazione.

Nella fattispecie al suo esame, prosegue il rimettente, «la norma statale di riferimento», ossia l'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, ha delegato alle Regioni l'individuazione degli ATO, predeterminando una dimensione standard coincidente con il territorio provinciale, derogabile all'esito di una complessa istruttoria, finalizzata ad accertare la ricorrenza nel caso concreto di esigenze di differenziazione territoriale e socio-economica, proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio. La scelta di un bacino territoriale ottimale di dimensione non provinciale andrebbe, quindi, specificamente motivata dalla Regione.

La complessa istruttoria e il riferimento alla motivazione starebbero a dimostrare, in conclusione, che la norma statale avrebbe imposto alle Regioni una riserva di amministrazione.

Identiche argomentazioni varrebbero per la determinazione di affidare il servizio in un unico lotto.

Anche relativamente a tale scelta, infatti, la legge statale, dettata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, recherebbe precise disposizioni, applicabili alle concessioni di servizi in virtù del rinvio di cui all'art. 30, comma 3, del codice dei contratti pubblici, che sottopone i relativi affidamenti ai principi desumibili dal Trattato e a quelli generali relativi ai contratti pubblici.

Tra questi ultimi vi sarebbero, in particolare, quelli enunciati dall'art. 2 del codice, e tra essi, per quanto qui rileva, vi sarebbe la previsione dell'espressa motivazione in caso di mancata suddivisione della gara in lotti.

Poiché la disposizione in parola fa riferimento alla determina a contrarre, dovrebbe escludersi - conclude il rimettente - che la scelta di stabilire il numero dei lotti possa essere assunta mediante legge-provvedimento.



5.- Entrambe le disposizioni impugnate, poi, sarebbero illegittime anche «per violazione dell'art. 117 commi 1 e 2 lett. e) e dell'art. 97 Costituzione in quanto contrastanti con le norme interposte costituite per l'art. 9 l.r. 33/13 dall'art. 3-bis d.l. 138/11 mentre per l'art. 14 dagli artt. 3-bis d.l. 138/11 e 2, comma 1-bis e 30 d.lgs. 163/06».

Le norme censurate sarebbero sfornite di sufficiente motivazione e istruttoria e in contrasto con i pareri resi dall'AGCM in ordine alla strutturazione regionale dell'ambito territoriale e all'affidamento del servizio in un unico lotto.

La contrarietà dell'AGCM sarebbe stata puntualmente espressa in una fitta interlocuzione con la Regione Liguria e con l'ATPL; la stessa AGCM, con parere del 25 giugno 2015, reso ai sensi dell'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aveva invitato l'ATPL a disapplicare l'art. 14 della legge regionale n. 33 del 2013, e, a fronte del suo rifiuto, aveva impugnato gli atti di gara innanzi al TAR Liguria.

Né, infine, sarebbe idoneo a giustificare il dimensionamento regionale della gara e l'affidamento del servizio in un lotto unico lo studio di una società privata commissionato dalla Regione e richiamato dalle parti resistenti, in quanto esso risalirebbe al 2007 e non sarebbe, sotto svariati profili, esauriente.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con ordinanza del 21 gennaio 2016, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale).

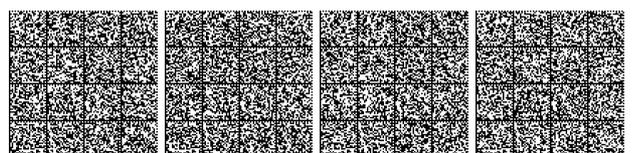
Secondo il rimettente, le disposizioni censurate, nella parte in cui, rispettivamente, fanno coincidere con l'intero territorio ligure l'ambito territoriale ottimale per il trasporto pubblico regionale e locale e stabiliscono che l'affidamento del relativo servizio avvenga in un unico lotto, violerebbero l'art. 117, primo comma, lettera e) (*recte*: l'art. 117, secondo comma, lettere e e s) della Costituzione e il «divieto di legge-provvedimento», in quanto «le norme statali di riferimento» - ossia l'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e l'art. 2, comma 1-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) -, dettate nell'esercizio delle competenze esclusive della tutela della concorrenza e dell'ambiente, porrebbero su tali scelte una riserva di amministrazione.

Le norme censurate, inoltre, violerebbero gli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., «in quanto contrastanti con le norme interposte» citate, poiché le decisioni di stabilire un ambito territoriale coincidente con l'intera Regione e di affidare la gara in un unico lotto sono sfornite di sufficiente istruttoria e motivazione.

2.- Successivamente all'ordinanza di rimessione è intervenuta la legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 19, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale) ed altre modifiche normative in materia di trasporto pubblico locale», la quale, a decorrere dal 12 agosto 2016, ha integralmente sostituito gli artt. 9 e 14 della legge regionale n. 33 del 2013.

Per quanto qui rileva, le nuove disposizioni non prevedono più, per l'esercizio dei servizi di trasporto terrestre e marittimo, un bacino ottimale su scala regionale ma quattro ambiti territoriali omogenei (d'ora in avanti *ATO*), coincidenti col territorio della Città metropolitana di Genova e degli enti di area vasta di Imperia, La Spezia e Savona (un unico *ATO* è rimasto per i soli servizi ferroviari non oggetto della gara impugnata innanzi al giudice *a quo*). È stato anche eliminato il lotto unico, prevedendosi che «Gli enti affidanti definiscono lotti di gara di dimensioni che garantiscano la più ampia partecipazione alle procedure di affidamento, secondo modalità non discriminatorie» (così il novellato art. 14, comma 4).

2.1.- Lo *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al rimettente, poiché è ininfluenza nel giudizio *a quo*, ove si discute della legittimità di provvedimenti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum* (sentenze n. 203, n. 49 e n. 30 del 2016, n. 151 del 2014, n. 90 del 2013, n. 177 del 2012, n. 209 del 2010 e n. 509 del 2000).



3.- Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza, non sussistendo la legittimazione a ricorrere delle imprese che non hanno partecipato alla gara.

3.1.- In base alla giurisprudenza di questa Corte, la valutazione della sussistenza della giurisdizione, dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica della Corte costituzionale è meramente esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che la motivazione su tali presupposti può essere sindacata solo laddove implausibile (sentenze n. 154 e n. 110 del 2015, n. 200 del 2014, n. 91 del 2013, n. 41 del 2011, n. 270 del 2010, n. 241 del 2008, n. 50 del 2007 e n. 62 del 1992).

Secondo il TAR Liguria, l'eccezione di difetto di «interesse ad agire» delle ricorrenti «per difetto di presentazione della domanda di partecipazione e per difetto di lesività delle clausole» impugnate sarebbe infondata, perché, da un lato, le ricorrenti medesime contesterebbero «in radice la stessa gara così come strutturata nelle sue dimensioni per effetto delle norme legislative censurate», sicché non sarebbe stata necessaria la domanda di partecipazione alla gara medesima; e, dall'altro, la previsione di un lotto unico sarebbe immediatamente lesiva delle loro posizioni giuridiche.

3.2.- La motivazione è implausibile.

Per come riferito dal rimettente, le ricorrenti, imprese già affidatarie di servizi di trasporto pubblico su scala provinciale, non hanno preso parte alla gara informale bandita dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 163 del 2006, limitandosi a impugnare l'avviso per l'individuazione degli operatori economici recante l'invito a presentare le manifestazioni d'interesse, nella parte in cui dispone l'affidamento su base regionale e in un lotto unico.

La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che l'impresa che non partecipi alla gara non può contestare la relativa procedura e l'aggiudicazione in favore di imprese terze, perché la sua posizione giuridica sostanziale non è sufficientemente differenziata ma riconducibile a un mero interesse di fatto (Consiglio di Stato, sezione III, 10 giugno 2016, n. 2507; Consiglio di Stato, sezione III, 2 febbraio 2015, n. 491; Consiglio di Stato, sezione VI, 10 dicembre 2014, n. 6048; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 aprile 2011, n. 4).

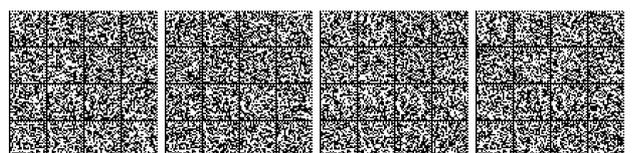
È anche acquisizione consolidata che «i bandi di gara e di concorso e le lettere di invito vanno normalmente impugnati unitamente agli atti che di essi fanno applicazione, dal momento che sono questi ultimi ad identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento, ed a rendere attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva dell'interessato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 gennaio 2003, n. 1).

A queste regole, che discendono dalla piana applicazione alle procedure di gara dei principi generali in materia di legittimazione e interesse a ricorrere, fanno eccezione le ipotesi in cui si contesti che la gara sia mancata o, specularmente, che sia stata indetta o, ancora, si impugnino clausole del bando immediatamente escludenti, o, infine, clausole che impongano oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati o che rendano impossibile la stessa formulazione dell'offerta (Consiglio di Stato, sezione III, 10 giugno 2016, n. 2507; Consiglio di Stato, sezione V, 30 dicembre 2015, n. 5862; Consiglio di Stato, sezione V, 12 novembre 2015, n. 5181; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 aprile 2011, n. 4).

In tali casi, la domanda di partecipazione alla procedura non rileva ai fini dell'impugnazione, o perché è la stessa gara a mancare, o perché la sua contestazione in radice ovvero l'impossibilità di parteciparvi fanno emergere ex se una situazione giuridica differenziata (in capo, rispettivamente, all'impresa titolare di un rapporto giuridico incompatibile con l'indizione della nuova procedura e all'impresa di settore cui è impedita la partecipazione) e una sua lesione attuale e concreta (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 aprile 2011, n. 4).

Che il caso all'esame del giudice *a quo* non rientri in queste ipotesi eccezionali emerge dalla stessa motivazione dell'ordinanza di rimessione, laddove si afferma che le clausole impugnate inciderebbero sulle chances di aggiudicazione delle ricorrenti che «si ridurrebbero fin quasi ad azzerarsi», mentre, in presenza di una gara dimensionata su base provinciale e suddivisa in lotti, esse «avrebbero moltissime probabilità di aggiudicarsi il servizio, non foss'altro per effetto del vantaggio di essere state le precedenti gestrici dello stesso».

Da tale motivazione non si ricava alcun impedimento certo e attuale alla partecipazione alla gara, bensì la prospettiva di una lesione solo eventuale, denunziabile da parte di chi abbia partecipato alla procedura ed esclusivamente all'esito della stessa, in caso di mancata aggiudicazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 novembre 2013, n. 33 (Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160245

N. 246

*Ordinanza 19 ottobre - 22 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Riordino delle Province - Province soppresse a seguito dei referendum abrogativi del 6 maggio 2012 - Nomina di commissari straordinari per la continuità delle funzioni già svolte dalla Provincia.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), art. 1, comma 3.

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



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra T. F. ed altri e la Regione autonoma Sardegna ed altro, con ordinanza del 14 aprile 2015, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di T. F. ed altri e della Regione autonoma Sardegna;

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

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per T. F. ed altri e Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio amministrativo promosso da T. F., quale Presidente della Provincia del Medio Campidano, dalla Provincia stessa e dall'Unione delle Province Sarde, avverso la delibera della Giunta regionale della Sardegna 2 luglio 2013 n. 25/10, e successivo decreto attuativo, di nomina di un commissario straordinario per la suddetta Provincia - il Consiglio di Stato, sezione quinta, adito in sede di impugnazione avverso la sentenza di primo grado che aveva escluso la legittimazione ad agire dei ricorrenti, ha reputato, viceversa, rilevante al fine di decidere, ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, due connesse questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), nella parte in cui prevede che, nelle province soppresse a seguito dei *referendum* abrogativi svoltisi il 6 maggio 2012 e del relativo decreto del Presidente della Regione 25 maggio 2012, n. 73 (tra cui, appunto, quella del Medio Campidano), sono nominati commissari straordinari che assicurano, medio tempore, «la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte dalle province» e predispongono, entro sessanta giorni dall'insediamento, gli atti necessari per le procedure conseguenti alla successiva adottanda legge di riforma organica degli enti locali;

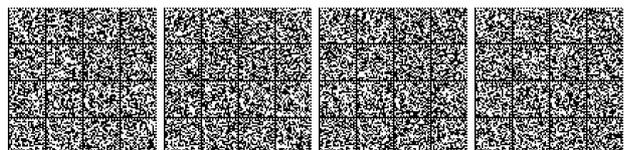
che, secondo il Consiglio rimettente, la disposizione denunciata violerebbe, infatti, per un verso, l'art. 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), per il quale solo con legge atipica e "rafforzata", e non con legge ordinaria, potrebbero essere modificate le circoscrizioni e le funzioni - e quindi anche disposta la soppressione - delle province (non solo "storiche" ma anche "ordinarie"); e contrasterebbe, per altro verso, con gli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione, introducendo una illegittima causa di scioglimento anticipato della Provincia del Medio Campidano e, quindi, una inammissibile interruzione dell'ordinaria durata del mandato dei suoi organi elettivi, destinati a scadere regolarmente entro il 15 maggio 2015;

che si sono costituite, con congiunta memoria, in questo giudizio, tutte le parti ricorrenti (ed appellanti) nel giudizio *a quo*, aderendo alla prospettazione del Consiglio di Stato;

che è, altresì, intervenuta la Regione autonoma Sardegna, la quale, in via preliminare, ha concluso per l'inammissibilità delle questioni sollevate per omessa specifica indicazione del correlativo oggetto e per difetto di motivazione sulla loro rilevanza e non manifesta infondatezza. E subordinatamente, nel merito, ne ha sostenuto la non fondatezza, sul rilievo che - nella ipotesi di cessazione del mandato conseguente alla "soppressione" dell'ente provinciale determinatasi per effetto della volontà referendaria (dal rimettente erroneamente comparata a quella di "abbreviazione" del mandato elettivo, di cui alla sentenza di questa Corte n. 48 del 2003, non pertinentemente richiamata) - sarebbe proprio l'ordinaria prosecuzione del mandato elettorale delle amministrazioni provinciali soppresse per via referendaria ad essere lesiva del principio di sovranità popolare e della libertà di voto, di cui agli evocati parametri costituzionali;

che, nell'imminenza della udienza di discussione, gli istanti hanno depositato memoria per replicare alle eccezioni della controparte e la Regione ha presentato altra memoria, contenente anche istanza di restituzione degli atti al giudice *a quo*, per intervenuta modifica della normativa denunciata ad opera della sopravvenuta legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna).

Considerato che - nel motivare il contrasto del censurato art. 1, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 15 del 2013 con gli evocati parametri statutari e costituzionali - il Consiglio di Stato si limita ad adombrarne (in consonanza con la prospettazione dei ricorrenti) una sorta di "illegittimità derivata", consequenziale alla «illegittimità costituzionale dell'abrogazione referendaria della legge n. 9 del 2001, istitutiva degli enti provinciali, tra i quali la Provincia del Medio Campidano», ma omette poi, del tutto, di prendere in esame, e di sottoporre al vaglio di questa Corte,



il contesto normativo (legge della Regione autonoma Sardegna 17 maggio 1957, n. 20, recante «Norme in materia di referendum popolare regionale») e procedimentale (specificamente inerente alla ricordata procedura referendaria del 6 maggio 2012), direttamente dal quale - e non già dalla norma censurata - discende la soppressione di tutte le province “ordinarie” (id est di quelle non previste dallo Statuto di autonomia), tra cui, appunto, la Provincia ricorrente;

che inoltre, nell’ascrivere alla norma impugnata l’effetto di “abbreviazione” del mandato degli organi elettivi della Provincia del Medio Campidano, il giudice *a quo* non tiene conto della precedente legge della Regione Sardegna 25 maggio 2012, n. 11 (Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche della legge regionale n. 10 del 2011), ai sensi del cui art. 1, comma 3, gli organi in carica - delle province destinate (come quella della quale si tratta) ad essere soppresse all’esito dei referendum abrogativi - erano già stati trasformati in organi di mera gestione provvisoria, con scadenza al «28 febbraio 2013», prorogata «al 30 giugno 2013» dalla legge 27 febbraio 2013, n. 5 (Proroga dei termini di cui all’articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, recante “Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011”);

che, pertanto, entrambe le questioni sollevate sono manifestamente inammissibili: la prima, per non pertinente, o comunque perplessa, individuazione del correlativo oggetto e, la seconda, per incompleta valutazione del quadro normativo di riferimento;

che i rilevati profili di manifesta inammissibilità, logicamente preliminari in quanto attinenti ai termini delle questioni, impediscono di accogliere la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione, di restituzione degli atti al giudice *a quo* per nuovo esame della rispettiva rilevanza e non manifesta infondatezza, alla luce dello *ius superveniens* di cui alla citata legge regionale n. 2 del 2016 (ordinanza n. 289 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province), sollevate - in riferimento, rispettivamente, all’articolo 43, secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed agli articoli 1, 48 e 51 della Costituzione - dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l’ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 247

Ordinanza 19 ottobre - 22 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Determinazione, ad opera della Regione, delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), art. 5, comma 1, così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate)

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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia con ordinanze del 4 novembre 2014 e del 14 maggio 2015, iscritte ai nn. 97 e 177 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 22 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione della Nord Asfalti Srl e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Luca De Pauli per la Nord Asfalti Srl e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore, rispettivamente, del 4 novembre 2014 (r.o. n. 97 del 2015) e del 14 maggio 2015 (r.o. n. 177 del 2015), il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate);



che entrambi i giudizi a quibus sono originati da ricorsi di società private avverso provvedimenti posti in essere, rispettivamente, dalla Provincia di Udine e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla base delle previsioni contenute in un regolamento regionale (Decreto del Presidente della Regione 11 agosto 2005, n. 0266/Pres.), anch'esso impugnato nei giudizi principali, adottato nell'esercizio di una competenza assegnata dalla disposizione censurata;

che la lettera l) del comma 1 dell'articolo censurato, contenuto in una legge recante «Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti», attribuisce alla Regione la determinazione delle «garanzie finanziarie per coprire i costi di eventuali interventi conseguenti alla non corretta gestione dell'impianto, nonché necessari al recupero dell'area interessata, ferma restando - ove ne ricorrano i presupposti - la responsabilità per danno ambientale»;

che i parametri per la determinazione delle predette garanzie sono stati stabiliti con il richiamato regolamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, cui sono seguiti i provvedimenti amministrativi, che ne costituiscono applicazione, censurati nei giudizi a quibus;

che ad essere illegittimo, nella prospettazione del rimettente, sarebbe lo stesso regolamento regionale, in quanto adottato sulla base di una previsione legislativa regionale contraria alla Costituzione;

che, in particolare, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, Cost., proprio nella parte in cui fonda il potere regolamentare esercitato con la delibera presidenziale sottoposta al vaglio del TAR, in base alla quale sono stati inoltre adottati gli altri provvedimenti amministrativi oggetto d'impugnazione nei giudizi principali;

che, in entrambe le ordinanze di rimessione, il TAR argomenta la non manifesta infondatezza della questione richiamando la sentenza n. 67 del 2014 di questa Corte, pronunciata in relazione a disposizione di legge di altra Regione, che pure attribuiva a successivo atto regolamentare regionale la determinazione, in via transitoria, dei criteri di quantificazione della garanzia di cui si discute;

che nella sentenza n. 67 del 2014 questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la predetta disposizione, contenuta in una legge della Regione Puglia, in quanto riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. attribuisce in via esclusiva alla potestà legislativa statale, con la conseguenza che, fatte salve le ipotesi di specifica delega alle singole Regioni ai sensi del sesto comma dello stesso art. 117, spetta sempre allo Stato l'esercizio del correlato potere regolamentare;

che, ancora richiamando la pronuncia di questa Corte n. 67 del 2014, il TAR rimettente sottolinea come, con riferimento alla disciplina del trattamento dei rifiuti, compete allo Stato la fissazione di livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale e, tra questi, delle garanzie che i gestori di discariche, indipendentemente dalla loro localizzazione sul territorio nazionale, devono prestare all'amministrazione tenuta alla vigilanza su di esse nella fase di gestione e in quella successiva alla chiusura;

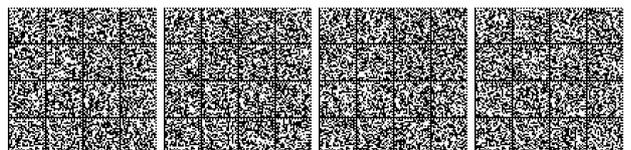
che la predetta affermazione dovrebbe ritenersi valida anche per il Friuli-Venezia Giulia, ancorché Regione ad autonomia speciale, e ciò sia perché la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non rientra tra le materie che gli artt. 4 e 5 dello statuto speciale attribuiscono alla potestà legislativa, rispettivamente, esclusiva e concorrente della Regione, sia perché, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 62 del 2008, la disciplina statale della gestione dei cicli di rifiuti e delle materie ad essa connesse, in quanto attuazione di obblighi comunitari e determinazione di livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, costituisce limite anche alla potestà legislativa esclusiva di Regioni e Province autonome, che non possono pertanto derogarvi o peggiorare il livello di tutela;

che il TAR rimettente precisa che «a quanto consta» non vi è stata alcuna delega ex art. 117, sesto comma, Cost. dallo Stato alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, come si evince dal preambolo del regolamento regionale, che si limita a rinviare al censurato art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 30 del 1987;

che si è costituita in giudizio la società Nord Asfalti, ricorrente nel primo dei giudizi a quibus (r.o. 97/2015), per chiedere che questa Corte dichiari la questione fondata, in quanto del tutto analoga a quella decisa da questa Corte con la sentenza n. 67 del 2014;

che, d'altra parte, secondo la difesa della società privata, l'art. 195, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attribuendo alla competenza dello Stato la fissazione dei «criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni», non si presterebbe ad equivoci, né tanto meno ad interpretazioni alternative;

che la mancata definizione dei predetti criteri - pure sollecitata da questa Corte nella sentenza n. 67 del 2014 - non potrebbe in ogni caso legittimare un'attività di supplenza della Regione, trattandosi di materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;



che, con due memorie di analogo contenuto, si è altresì costituita in entrambi i giudizi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per chiedere che questa Corte dichiari inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale;

che la questione sarebbe inammissibile, anzitutto, in quanto i parametri evocati dal giudice rimettente sono stati introdotti in Costituzione dalla legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non essendo pertanto «vigenti, e neppure materialmente esistenti, al momento dell'entrata in vigore della contestata disposizione regionale»;

che la competenza della legge regionale non potrebbe pertanto essere valutata «sulla base di disposizioni costituzionali successive alla sua emanazione»;

che inoltre, secondo quanto precisato nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, il richiamo da parte del giudice *a quo* alla sentenza n. 67 del 2014 non sarebbe conferente, poiché, diversamente dal caso allora deciso, la questione oggi proposta riguarda la legittimità costituzionale di una legge regionale che ha sì posto regole relative ai criteri di rilascio di una autorizzazione regionale, ma prima che venisse attribuito allo Stato il compito di definire con regolamento ministeriale «i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni» (art. 195, comma 2, lettera g), del d. lgs. n. 152 del 2006);

che la questione sarebbe pertanto inammissibile per erronea individuazione del parametro vigente *ratione temporis*, rilevando altresì che il successivo eventuale mutamento delle regole costituzionali sulla competenza dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua adozione;

che la questione sarebbe inammissibile anche in ragione del fatto che il giudice *a quo* non avrebbe assolto l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale, che peraltro attribuisce alla Regione potestà concorrente in materia di igiene e sanità (art. 5, n. 16) e potestà legislativa primaria in materia di urbanistica (art. 4, n. 12);

che, in tal caso, non traducendosi nel riconoscimento di «forme maggiori di autonomia», l'aprioristica applicazione ad una Regione speciale del riparto di competenze stabilito dal Titolo V della Parte Seconda della Costituzione si porrebbe in contrasto con l'art. 10 della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001;

che, infine, la questione sarebbe inammissibile anche ove si ritenga che le norme in materia di rifiuti adottate dallo Stato si impongano alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe denunciato la violazione di alcuna specifica disposizione o principio statale, né precisato quali obblighi comunitari o livelli essenziali delle prestazioni sarebbero stati lesi;

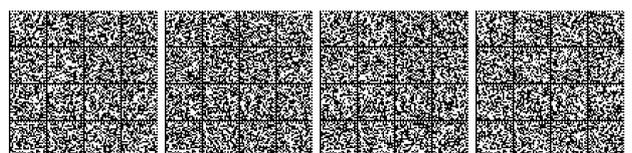
che, nel merito, la questione sarebbe infondata, non essendo il disposto della legge regionale in contrasto con la normativa europea e interna, ma essendo piuttosto funzionale alle esigenze di legalità, di certezza e di buon andamento dell'amministrazione, apprezzate sia sul piano costituzionale, sia su quello dei principi del diritto europeo;

che, secondo la rappresentazione della difesa regionale, la norma censurata non pregiudicherebbe in alcun modo una funzione che successivamente la legge statale ha attribuito al Ministro - la quale, peraltro, a tutt'oggi non è ancora stata esercitata - piuttosto evitando una lacuna normativa in un settore così delicato.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con entrambe le ordinanze in epigrafe dubita - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate);

che, in considerazione dell'identità della questione sollevata, i giudizi promossi con le due ordinanze di rimessione devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi;

che il dubbio di legittimità costituzionale è riferito specificamente, come si evince dalla motivazione di entrambe le ordinanze di rimessione, alla disposizione contenuta nella lettera l) del comma 1 del censurato articolo, la quale, nell'ambito della disciplina dello smaltimento dei rifiuti, attribuisce alla Regione la determinazione delle «garanzie finanziarie per coprire i costi di eventuali interventi conseguenti alla non corretta gestione dell'impianto, nonché necessari al recupero dell'area interessata, ferma restando - ove ne ricorrano i presupposti - la responsabilità per danno ambientale»;



che, secondo il giudice *a quo*, tale attribuzione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nei termini già precisati da questa Corte nella sentenza n. 67 del 2014;

che il TAR rimettente non motiva in ordine alle ragioni per le quali ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale, nonostante questa Corte abbia più volte affermato la necessità di uno scrutinio riferito ai parametri vigenti al momento dell'emanazione della normativa regionale (da ultimo, ordinanza n. 172 del 2016, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012);

che tale lacuna delle ordinanze di rimessione rende inadeguata la motivazione circa la non manifesta infondatezza della questione proposta (da ultimo, sentenze n. 133 del 2016, n. 120 e n. 70 del 2015);

che il giudizio di merito è altresì precluso dalla carente ricostruzione del quadro normativo, poiché il TAR non fa neppure riferimento all'art. 195, comma 2, lettera g), del cosiddetto codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»), che pure era parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con la sentenza n. 67 del 2014, richiamata in entrambe le ordinanze del giudice rimettente in punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione;

che, inoltre, il rimettente non assolve in modo adeguato all'onere di specificare le ragioni per le quali dovrebbe assumersi a parametro l'art. 117 Cost. in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (*ex multis*, sentenze n. 58 del 2016 e n. 151 del 2015);

che, pertanto, sussistono plurimi profili ostativi allo scrutinio della questione proposta, la quale pertanto si palesa manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1987, n. 30 (Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti), così come sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare e pubblico, società finanziarie regionale, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate), sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

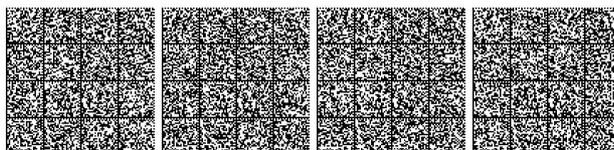
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 248

*Sentenza 9 - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Associazioni di Divulgazione Agricola - Subingresso della Regione nel rapporto di lavoro fra le associazioni sciolte ed i loro dipendenti senza alcuna forma di selezione concorsuale.**

- Legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), art. 10, comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra la Regione Calabria e A.G., con ordinanza del 21 gennaio 2016, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di A.G., depositato fuori termine;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 gennaio 2016, la Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). La disposizione censurata prevede che «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle UDA di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria».



Il rimettente riferisce che la signora A.G., assunta dall'Associazione di Divulgazione Agricola «Argessa Cia» con contratto di lavoro a tempo indeterminato dal 1° marzo 2000, a seguito dello scioglimento di tale associazione ha proposto ricorso davanti al Tribunale ordinario di Catanzaro affermando di avere diritto, in base al citato art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, di essere assunta alle dipendenze della Regione Calabria.

In tale giudizio - riferisce ancora il rimettente - la Regione Calabria ha chiesto che il ricorso venisse respinto in quanto la propria disposizione legislativa sarebbe stata «in aperto contrasto con la normativa regolante l'accesso al pubblico impiego perché l'eventuale assunzione comporterebbe il transito dal settore privato a quello pubblico senza l'espletamento di un pubblico concorso, così come previsto dall'art. 97 della Costituzione».

Il Tribunale ha, invece, accolto il ricorso, rilevando che l'art. 42, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», ha stabilito che l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, così come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, «s'interpreta nel senso che, in assenza di una associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria [...]»; inoltre, il Tribunale - riferisce sempre il giudice *a quo* - ha evidenziato «la circostanza che la ricorrente sia stata assunta non a seguito di una mera selezione ma di un vero e proprio concorso assimilabile ad un concorso pubblico», e che la Regione già finanziava direttamente l'associazione nelle spese per i dipendenti, in quanto, «pur essendo di natura privatistica, essa realizzava le finalità di cui all'art. 11 LR 19/1999, ossia compiti istituzionali della regione».

Avverso tale sentenza la Regione Calabria ha proposto appello, insistendo - riferisce il rimettente - sull'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della stessa Regione n. 19 del 1999 (come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007 e poi interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) per violazione dell'art. 97 della Costituzione. La Corte d'appello dà atto che la disposizione è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)», ma osserva che essa trova tuttavia applicazione nel giudizio *a quo*, nella versione risultante dalla modifica operata con il citato art. 13 della legge regionale n. 22 del 2007 e dall'interpretazione operata con il citato art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008, poiché «lo scioglimento dell'associazione di divulgazione agricola è intervenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 1 L.R. 58/2012 [...] e dopo il 2008».

2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* ritiene di dover verificare se l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 sia in contrasto con gli artt. 97 e 117 Cost., «dal momento che l'ente di diritto privato che ha proceduto alla formale assunzione del dipendente non è tenuto al rispetto di procedure selettive di tipo concorsuale».

La Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, dà atto che la divulgazione agricola costituisce una finalità di competenza della Regione e che ciò spiega il finanziamento regionale previsto dalla legge regionale n. 19 del 1999 e il contenuto dell'art. 10 della stessa legge, ma osserva che la norma in questione sarebbe suscettibile «di instaurare rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni regionali, prescindendo dal necessario ricorso alla forma del “concorso pubblico” sancita dall'art. 97 Cost.», in quanto essa non precisa i «requisiti che dovrebbero avere le procedure d'accesso predisposte dalle associazioni agricole poi scioltesi per legittimare l'eventuale transito dei loro lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione regionale».

Inoltre, rileva il giudice *a quo*, le norme regionali in questione «non forniscono alcuna specificazione in merito alla sussistenza degli eventuali requisiti fissati dalla Corte Costituzionale per potere ammettere deroghe al principio del pubblico concorso, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione».

In definitiva, la norma regionale consentirebbe, «di fatto, la possibilità della migrazione dal settore privato a quello del pubblico impiego (alle dipendenze della Regione Calabria) anche in mancanza del previo espletamento di un pubblico concorso o di una procedura selettiva tendenzialmente equipollente». Dunque, la Corte d'appello dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per contrasto con gli artt. 97 e 117 Cost.

3.- Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente formula due distinte argomentazioni. Da un lato, osserva come dai documenti prodotti in giudizio si ricavi che la procedura selettiva cui ha partecipato l'appellante per essere assunta presso l'associazione di divulgazione agricola (soggetto di diritto privato) «non risponde ai requisiti fissati dall'art. 97 Cost. (e specificati anche nel T.U. 165/2001, all'art. 35), difettando, il bando di concorso, degli essenziali



requisiti di pubblicità che, in ossequio agli artt. 3 e 51 Cost., avrebbero consentito un'adeguata conoscibilità dello stesso a tutti i cittadini e legittimato la sua tendenziale equiparazione al bando di indizione di un concorso pubblico» (requisiti che, secondo il rimettente, consistono nella pubblicazione del bando nella *Gazzetta ufficiale* o nel B.u.r.). Dall'altro, ritiene sussistente la rilevanza in quanto, per le ragioni già esposte, l'abrogazione della norma *de qua* ad opera della legge reg. Calabria n. 58 del 2012 non ne ha fatto venir meno l'applicabilità nel giudizio *a quo*, ragion per cui l'eventuale decisione di accoglimento della Corte costituzionale non sarebbe inutiliter data.

4.- La Regione Calabria, come parte del giudizio *a quo*, non si è costituita davanti alla Corte costituzionale né il Presidente della Regione è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale. La signora A.G. si è costituita con atto depositato il 4 novembre 2016.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), con riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione. La disposizione censurata prevede che «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle UDA di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria».

La questione ha origine in un giudizio d'appello promosso dalla Regione Calabria contro una sentenza del Tribunale di Catanzaro che ha accolto il ricorso della signora A.G., accertando il diritto di quest'ultima, a seguito dello scioglimento dell'Associazione di Divulgazione Agricola «Argessa Cia», di essere assunta dalla Regione Calabria, sulla base del citato art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 e dell'art. 42, comma 4, della legge regionale 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», in base al quale l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 1999, così come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, «s'interpreta nel senso che, in assenza di una associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria [...]».

Il giudice rimettente, dato atto che l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 1999 è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)», ma che esso trova tuttavia applicazione nel giudizio *a quo*, poiché «lo scioglimento dell'associazione di divulgazione agricola è intervenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 1 L.R. 58/2012 [...] e dopo il 2008», dubita della conformità di tale norma con i parametri costituzionali sopra indicati in quanto essa sarebbe suscettibile «di instaurare rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni regionali, prescindendo dal necessario ricorso alla forma del "concorso pubblico" sancita dall'art. 97 Cost.», perché non precisa i «requisiti che dovrebbero avere le procedure d'accesso predisposte dalle associazioni agricole poi scioltesi per legittimare l'eventuale transito dei loro lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione regionale» e non fornisce «alcuna specificazione in merito alla sussistenza degli eventuali requisiti fissati dalla Corte Costituzionale per potere ammettere deroghe al principio del pubblico concorso, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione».

2.- In via preliminare, occorre dichiarare l'inammissibilità della costituzione della signora A.G. per tardività, in quanto l'atto di costituzione è stato depositato il 4 novembre 2016, mentre il termine per la costituzione delle parti del giudizio *a quo* scadeva il 21 giugno 2016, sulla base di quanto previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (delibera 7 ottobre 2008 della Corte costituzionale).

3.- La questione di legittimità costituzionale è fondata.

Questa Corte ha affermato in numerose occasioni che la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).



L'art. 97, quarto comma, Cost. risulta violato anche dalla norma regionale oggetto del presente giudizio. Infatti, da un lato è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, dall'altro l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) dispone il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale, e non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost., non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l'interesse alla difesa dell'occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117 Cost. può considerarsi assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160248

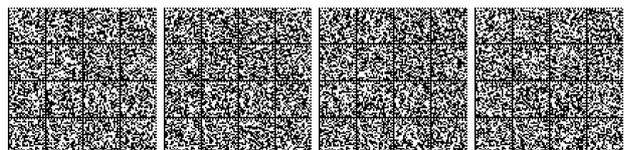
N. 249

*Sentenza 4 ottobre - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

#### **Energia - Localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti - Fissazione di distanze di sicurezza dai fabbricati per i nuovi metanodotti.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», art. 1, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).



## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-22 luglio 2015, depositato in cancelleria il 29 luglio 2015 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2015.

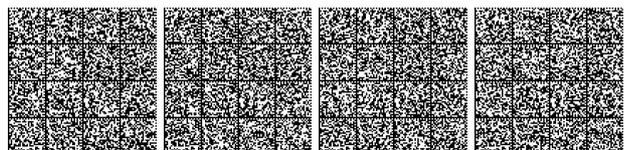
Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 21 luglio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 luglio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)».

La disposizione inserisce nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), dopo l'art. 1, l'art. 1.2, censurato nei primi due commi dal seguente tenore: «1. Le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 2, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 "T. U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" (Testo *A*), anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del medesimo DPR, sono localizzate, in ottemperanza alle disposizioni del Piano regionale della qualità dell'aria, nelle zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. 2. Fatte salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, per i nuovi metanodotti la Regione stabilisce distanze di sicurezza tali da salvaguardare l'integrità fisica delle persone stabilendo distanze che crescono in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio secondo l'allegata Tabella *A*) e le note per condotte con categoria di posa "B"».

1.1.- Con specifico riferimento alla parte in cui l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 inserisce il comma 1 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 - il quale prevede che le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti ivi indicati sono localizzate nelle zone industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori, con conseguente incompatibilità in aree diverse da queste ultime -, il contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), Cost., ad avviso del ricorrente, deriverebbe dalla pre-determinazione dell'esito negativo delle istanze di autorizzazione eventualmente proposte dai soggetti interessati per la localizzazione di centrali di spinta, in aree diverse da quelle industriali, con conseguente superamento dei limiti imposti al potere normativo regionale.



Esso, inoltre, violerebbe il terzo comma dello stesso art. 117 Cost., in quanto la disciplina relativa alla localizzazione di impianti a gas rientra nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Viene rammentato il dettato normativo di cui alla lettera *f*) del comma 4 dell'art. 1 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), il quale troverebbe concreta applicazione nell'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*), ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale in una materia di legislazione concorrente, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione è adottato d'intesa con la Regione interessata.

Sarebbero, quindi, ravvisabili, in capo alla legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, profili di incostituzionalità del tutto analoghi a quelli che avevano determinato l'impugnazione da parte del Governo della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28, recante «Modifiche alla L.R. 3 marzo 2010, n. 7 (Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità) ed integrazione alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», del cui art. 3 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 182 del 2013.

1.2.- Relativamente alla parte in cui l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 inserisce il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 - il quale, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio -, l'Avvocatura dello Stato sostiene la violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), e terzo comma, Cost.

Tale disposizione, a parere del ricorrente, interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», criteri individuati, infatti, dal decreto interministeriale 16 aprile 2008 (Regola tecnica per la progettazione, costruzione, collaudo, esercizio e sorveglianza delle opere e degli impianti di trasporto di gas naturale con densità non superiore a 0,8).

La difesa dello Stato rammenta che, secondo quanto più volte asserito da questa Corte, i principi posti dalla legge n. 239 del 2004 sono da considerarsi principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., qualifica, del resto, rinvenibile nel comma 1 dell'art. 1 della stessa legge.

Viene altresì evocato il comma 4 del medesimo articolo, a norma del quale lo Stato e le Regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono: l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale (lettera *d*); l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole Regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale (lettera *f*).

1.3.- La terza censura - avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 nel suo complesso - concerne la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.; dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento (artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE); degli artt. 41, 42 e 43 Cost., quale violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata; dell'art. 117, terzo comma, Cost., quale violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative, e degli artt. 118 e 120 Cost.

Il ricorrente asserisce che la legge regionale si pone in contrasto con le norme nazionali vigenti in materia di energia e viola il principio di leale collaborazione, come confermato dalla circostanza che ben due procedimenti amministrativi, relativi a un gasdotto e ad una centrale di compressione facenti parti della rete nazionale dei gasdotti, sono stati ostacolati da precedenti leggi regionali (poi dichiarate incostituzionali da questa Corte), con le quali era stato stabilito il divieto di costruzione di metanodotti e impianti di spinta della rete nazionale dei gasdotti.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», che inserisce nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), dopo l'art. 1, l'art. 1.2.

1.1.- Una prima censura ha ad oggetto il comma 1 dell'articolo aggiunto, il quale dispone, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori.

A parere del ricorrente, la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), e terzo comma Cost., in quanto introdurrebbe un'incompatibilità della localizzazione e realizzazione delle centrali in aree diverse da quelle indicate dalla norma, fissando, pertanto, a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree. Tutto ciò in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, comma 4, lettera *f*), 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 dall'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo *A*) ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione sia adottato d'intesa con la Regione interessata.

1.2.- Una seconda censura concerne il successivo comma 2, il quale, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio.

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *h*), *m*) ed *s*), e terzo comma, Cost., in quanto interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004 (da considerarsi principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche», e si porrebbe altresì in contrasto con il comma 4 dell'art. 1 della stessa legge (da considerarsi anch'esso principio fondamentale in materia di energia).

1.3.- Una terza censura interessa entrambi i commi sopra indicati dell'articolo aggiunto con la norma impugnata, in ordine ai quali sussisterebbe la violazione degli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. e degli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la materia in esame rientrerebbe tra quelle di competenza concorrente e quindi la potestà legislativa dovrebbe esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

2.- Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità promosse in via principale, questa Corte ha costantemente affermato che costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (tra le tante, sentenze n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ma anche esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugate (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2012, n. 119 del 2010, n. 261 del 1995).

2.1.- Nel caso in esame, il ricorso, il cui *iter* argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex multis*, sentenze n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

In particolare nella prima e nella seconda censura - aventi ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce, rispettivamente, il comma 1 e il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 - manca qualsiasi argomentazione relativamente al solo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Del tutto carente di supporto motivazionale è, nel suo complesso, la terza censura - avente ad oggetto l'intero art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 -, fondata sugli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed agli artt. 43 e 49 del TFUE.



3.- Venendo all'esame del merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale, occorre innanzitutto individuare a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata.

Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata.

3.1.- Le norme censurate rientrano, dunque, nell'ambito di queste materie entrambe di potestà legislativa concorrente, dovendosi escludere che possano essere ricondotte alle competenze esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *h*), *m*) ed *s*), Cost. (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 278 e n. 254 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004).

4.- Così individuato l'ambito materiale cui va ricondotta la disposizione impugnata, si può procedere all'esame nel merito della censura avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008.

4.1.- La questione è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai parametri interposti evocati dall'Avvocatura dello Stato (art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001).

4.2.- Secondo quanto già affermato da questa Corte, la legge n. 239 del 2004 ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)» (sentenza n. 119 del 2014).

La giurisprudenza ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 119 del 2014).

4.3.- La pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. Come chiarito dalla citata sentenza n. 182 del 2013, va «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti", inclusa la rete dei gasdotti».

4.4.- Ma proprio la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013).

5.- Alla stessa stregua deve ritenersi che la norma impugnata sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressi dall'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001.

6.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008, è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», fissata dall'art. 1, comma 7, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004.

La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).*

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160249

N. 250

*Sentenza 18 ottobre - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Arbitrato nelle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Presidente del collegio - Incompatibilità.**

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 5, nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici).

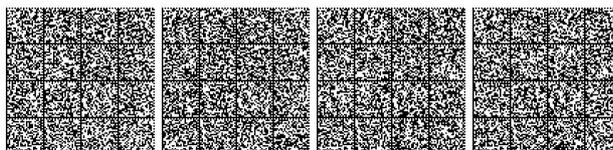
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), promosso dal Collegio arbitrale di Roma nel procedimento vertente tra l'Impresa Pizzarotti & C. spa (già Garboli *spa*) e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con ordinanza del 24 gennaio 2014, iscritta al n. 67 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Impresa Pizzarotti & C. spa (già Garboli *spa*) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Angelo Clarizia per l'Impresa Pizzarotti & C. spa (già Garboli *spa*) e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

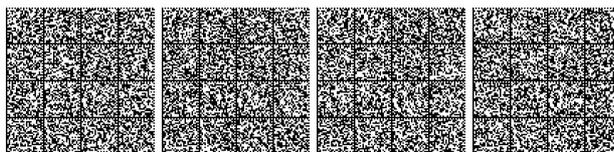
1.- Il Collegio arbitrale di Roma, con ordinanza del 24 gennaio 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 33, quinto comma, 35, 41, 76, 77, 102, 108, 111 e 117 (*recte*: primo comma) della Costituzione ed in relazione agli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (d'ora in avanti, anche codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), nella parte in cui prevede che il presidente del collegio arbitrale deve essere scelto tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati da detta norma e che la nomina effettuata in violazione di tale previsione determina la nullità del lodo.

2.- L'ordinanza di rimessione premette che, nel corso dell'esecuzione di un contratto di appalto stipulato in data 18 gennaio 1996 dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione con la Garboli *spa*, sono sorte contestazioni in ordine alla ripartizione tra i contraenti dei contributi versati a titolo di oneri di urbanizzazione. La Garboli *spa*, in virtù della clausola compromissoria dell'art. 19 del contratto, ha notificato, in data 17 settembre 2007, domanda di arbitrato (designando il proprio arbitro), chiedendo che sia accertato e dichiarato «che il Ministero dei Trasporti si è reso inadempiente rispetto alle obbligazioni assunte», con condanna dello stesso a pagare la somma di euro 34.183,14, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria. Tale clausola compromissoria stabilisce, infatti, che «ogni eventuale controversia in ordine al presente contratto d'appalto» sarà devoluta ad un collegio arbitrale, a norma degli artt. 43 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063 (Approvazione del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici), e tuttavia, come precisato nella domanda, dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006 il procedimento arbitrale è disciplinato dalle disposizioni di quest'ultimo atto normativo.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con atto notificato il 19 novembre 2007, ha nominato il proprio arbitro, il quale ha rassegnato le dimissioni dall'incarico; a seguito dell'inerzia del Ministero nel sostituirlo, il Presidente del Tribunale Ordinario di Roma, su istanza ai sensi dell'art. 810 del codice di procedura civile dell'Impresa Pizzarotti & C. spa (succeduta alla Garboli *spa*), con provvedimento del 20 giugno 2012, ha nominato un nuovo arbitro per il convenuto.

Il Collegio arbitrale, riunitosi in Roma il 21 dicembre 2012, ha designato il terzo arbitro, con funzioni di Presidente, il quale, all'udienza dell'8 luglio 2013, ha informato le parti della sussistenza di un'eventuale irregolarità nella costituzione del Collegio. Egli, infatti, ha espletato nel triennio precedente incarichi di arbitro di parte e di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dall'art. 241 del d.lgs. n. 163 del 2006 e, quindi, versa nella situazione di incompatibilità prevista dal comma 5 di detta norma.

La parte attrice ha insistito per la prosecuzione del procedimento, eccependo, sotto molteplici profili, l'illegittimità costituzionale del citato art. 241, comma 5, eccezione giudicata dal rimettente non manifestamente infondata.



2.1.- L'ordinanza di rimessione ritiene anzitutto rilevante la sollevata questione.

Sussiste infatti, in riferimento al Presidente del Collegio arbitrale, la situazione prevista dal censurato art. 241, comma 5, in virtù della quale la nomina del presidente effettuata in violazione dello stesso «determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile», con la conseguenza che soltanto l'accoglimento della questione permetterebbe l'utile prosecuzione del giudizio principale.

2.2.- Nel merito, il rimettente deduce anzitutto che il citato art. 241, comma 5, violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., «per eccesso di delega e/o difetto di delega».

Tale norma, nel testo censurato, è stata introdotta dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 53 del 2010, emanato in forza della legge-delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008), che ha attribuito al Governo il potere di stabilire «disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato», nell'osservanza dei criteri espressamente enunciati, nessuno dei quali autorizzava il legislatore delegato a disciplinare la composizione dei collegi arbitrali ed a prevedere cause «di incompatibilità speciali a carico del Presidente del collegio arbitrale, non contemplate» dagli artt. 51 e 815 cod. proc. civ. I principi ed i criteri direttivi della legge-delega, secondo la giurisprudenza costituzionale, vanno interpretati alla luce delle finalità ispiratrici della delega e la norma censurata sarebbe in contrasto con la *ratio* della legge-delega (indicata nella finalità di realizzare una razionalizzazione «del sistema dell'arbitrato nel settore dell'esecuzione dei contratti pubblici»), poiché non ragionevolmente ostacola «l'utile ricorso a questi strumenti di deflazione del contenzioso ordinario». Peraltro, neppure la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, n. 2007/66/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), la cui attuazione costituiva oggetto della legge-delega, contemplava la composizione dei collegi arbitrali e, comunque, è priva di indicazioni in ordine a questo profilo.

Secondo il rimettente, i lavori preparatori (analiticamente approfonditi nell'ordinanza di rimessione) conforterebbero tale considerazione, tenuto conto, in particolare, del parere reso sullo schema di decreto delegato dalla XIV Commissione permanente della Camera dei deputati, nonché dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati in ordine al profilo in esame nel corso del dibattito in seno alle Commissioni riunite II (Giustizia) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati.

2.3.- Il citato art. 241, comma 5, prosegue l'ordinanza di rimessione, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

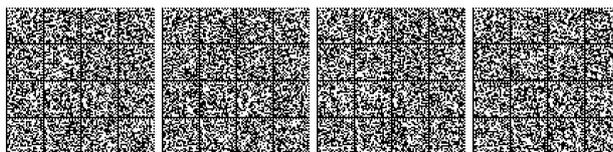
La norma realizzerebbe, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina stabilita dal codice di rito civile, in quanto prevede che la richiamata situazione di incompatibilità è causa di nullità del lodo. Inoltre, sarebbe priva di ragionevole giustificazione e pregiudicherebbe la finalità di scegliere il presidente del collegio arbitrale tra soggetti dotati di specifica competenza, in contrasto con la previsione, pure contenuta nella stessa norma, diretta a valorizzare la pregressa esperienza professionale.

L'art. 3 Cost. sarebbe altresì lesivo perché la norma esclude la causa di incompatibilità in esame, qualora «l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico», caso in cui sussiste addirittura un rapporto di subordinazione gerarchica del presidente del collegio rispetto ad una parte del giudizio. La differenziazione della disciplina dei requisiti del presidente e degli arbitri che compongono il collegio non sarebbe poi giustificata, poiché sono tutti soggetti agli stessi obblighi, svolgono le medesime funzioni ed il presidente riveste il ruolo di mero *primus inter pares*. La norma, non ragionevolmente, ha infine stabilito un'identica preclusione per due situazioni non omologhe, quali il pregresso svolgimento delle attività di arbitro di parte e di difensore.

2.4.- Secondo l'ordinanza di rimessione, la norma censurata recherebbe altresì *vulnus* agli artt. 108 e 111 Cost.

La disciplina in esame non garantirebbe la parità delle armi e l'indipendenza del presidente del collegio arbitrale ed avrebbe determinato «un nuovo e ingiustificato privilegio processuale per la Pubblica Amministrazione, che può far nominare propri dipendenti quali presidenti dei collegi arbitrali». Il privilegio sarebbe palese nell'arbitrato «amministrato» (art. 243 del d.lgs. n. 163 del 2006), nel quale, in difetto di accordo delle parti, la scelta del presidente del collegio spetta alla Camera arbitrale, organo privo dei necessari requisiti di indipendenza.

2.5.- Ad avviso del rimettente, il citato art. 241, comma 5, violerebbe poi l'art. 3 Cost., «in congiunzione con gli artt. 33 comma 5, 35 e 41 Cost.»: perché discriminerebbe coloro i quali hanno svolto le funzioni di arbitro di parte o di avvocato difensore in giudizi arbitrali nell'intero settore dei contratti pubblici, attività queste che costituiscono prestazioni professionali, cui sono riferibili i principi di libertà di lavoro autonomo e di prestazione di servizi, tutelati dagli artt. 33, quinto comma, e 41 Cost.; poiché violerebbe l'affidamento di quanti hanno svolto dette attività, senza potere prevedere le «conseguenze negative sul piano dei servizi arbitrali esercitabili in futuro».



2.6.- L'ordinanza di rimessione deduce, infine, che la norma in questione si porrebbe in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto sarebbe lesiva delle «libertà economiche previste nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea» stabilite dagli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56, 57 e, in particolare, del diritto alla libera prestazione dei servizi (artt. 56, 57 TFUE), che comprende l'esercizio dell'attività libero professionale.

I servizi resi nell'ambito delle controversie relative all'esecuzione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture costituirebbero una porzione significativa di mercato nell'ambito dei servizi di conciliazione e d'arbitrato, circostanza non esclusa dall'inapplicabilità della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) ai servizi di arbitrato e di conciliazione. Pertanto, non risulterebbero osservate le condizioni che, secondo la Corte di giustizia (sono richiamate le sentenze 31 marzo 1993, C-19/92; 30 novembre 1995, C-55/94), rendono legittime prescrizioni suscettibili di ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali e sarebbe realizzata una «difficoltà di raccordo con le legislazioni degli Stati dell'Unione Europea che non prevedono simili limitazioni nella scelta degli arbitri, allontanando pertanto la disciplina nazionale da quella degli altri Paesi membri».

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

La disciplina delle cause di incompatibilità da parte della norma censurata si inscriverebbe, a suo avviso, nel quadro della ridefinizione della disciplina dell'arbitrato nei lavori pubblici, delegata al Governo dalla legge n. 88 del 2009, che fissa quale criterio direttivo, tra gli altri, quello di emanare disposizioni razionalizzatrici dell'istituto. L'art. 3, commi 19 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», aveva vietato l'arbitrato per le controversie in materia di appalti pubblici (a far data dal 1° gennaio 2008), ma l'entrata in vigore del divieto è stata differita e lo stesso è stato, infine, eliminato dal d.lgs. n. 53 del 2010. La delega in esame era preordinata allo scopo di porre rimedio alle «distorsioni» che, in passato, avevano suggerito di introdurre detto divieto, in considerazione delle criticità dell'istituto, individuate, tra l'altro, nell'essere gli arbitrati connotati da «scarsa imparzialità ed indipendenza». Nondimeno, il divieto di arbitrato impediva, non ragionevolmente, il ricorso a questo rimedio alternativo di definizione delle controversie nel settore degli appalti pubblici.

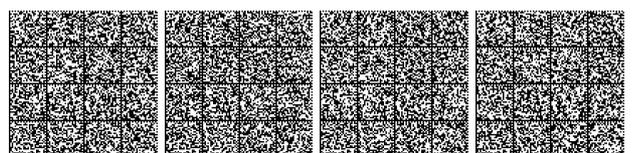
Le norme in materia di arbitrato introdotte dal d.lgs. n. 53 del 2010, secondo l'interveniente, mirano, quindi, a «delimitare un istituto profondamente rinnovato», allo scopo di garantire «maggiore imparzialità ed indipendenza del Collegio giudicante». La disciplina delle situazioni di incompatibilità del presidente del collegio arbitrale concorrerebbe a delimitare il rinnovato istituto dell'arbitrato, unitamente ad ulteriori profili (quali: la facoltatività dell'arbitrato per entrambe le parti; la regolamentazione dei casi di impugnabilità del lodo; il contenimento dei costi del giudizio arbitrale).

3.1.- Secondo l'interveniente, le censure riferite all'art. 3 Cost. sarebbero infondate, poiché la specialità dell'arbitrato relativo ai contratti pubblici giustificerebbe la previsione di una disciplina diversa rispetto a quella prevista dal codice di rito civile. Non sussisterebbe poi la «eccezionale disparità di trattamento tra gli avvocati del libero Foro e gli avvocati "pubblici"» e l'incompatibilità riguarda anche gli avvocati "pubblici", dato che la deroga concerne esclusivamente il caso dell'espletamento della difesa, quale adempimento di un dovere d'ufficio. Il rigore della disciplina delle cause di incompatibilità concernenti il solo presidente del collegio arbitrale sarebbe, infine, giustificata dalla finalità di garantire l'imparzialità di giudizio del collegio, tenuto conto che egli costituisce «l'elemento di equilibrio e di imparzialità» di quest'ultimo.

3.2.- L'infondatezza delle censure sollevate in riferimento agli artt. 108 e 111 Cost., ad avviso dell'Avvocatura generale, conseguirebbe invece alla considerazione che la natura di organo amministrativo della Camera arbitrale non ne pregiudicherebbe l'autonomia e l'indipendenza, garantite dall'art. 242 del d.lgs. n. 163 del 2006.

3.3.- Le censure sollevate in relazione agli artt. 33, quinto comma, 35 e 41 Cost., secondo l'interveniente, non sarebbero meritevoli di accoglimento, in quanto il divieto di retroattività riguarda la materia penale e, comunque, la norma «si limita a fissare regole di incompatibilità rispetto all'attività svolta in precedenza». Il richiamo dell'art. 16 della direttiva n. 2004/18/CE non sarebbe poi pertinente e gli evocati principi stabiliti dal TFUE non sarebbero lesi, in quanto la norma censurata si limita a stabilire più rigorose cause di incompatibilità per il presidente del collegio arbitrale, allo scopo di perseguire le finalità dianzi richiamate.

4.- Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita l'Impresa Pizzarotti & C. spa, parte del giudizio principale, chiedendo che la questione sia accolta e svolgendo, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle dell'ordinanza di rimessione.



Secondo la parte, la sopravvenuta abrogazione della norma censurata da parte dell'art. 217 del decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), non escluderebbe la perdurante rilevanza della questione, perché la stessa, *ratione temporis*, è applicabile nel giudizio arbitrale. Inoltre, sarebbe stata riprodotta nell'art. 209, comma 6, di tale atto normativo, il quale ha anzi esteso la contestata causa di incompatibilità a tutti i componenti del collegio arbitrale, con la conseguenza che quest'ultima norma sarebbe, a sua volta, costituzionalmente illegittima, in riferimento ai vizi denunciati dal rimettente, diversi ed ulteriori rispetto a quello costituito dal difetto di delega.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Collegio arbitrale di Roma, con ordinanza del 24 gennaio 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 33, quinto comma, 35, 41, 76, 77, 102, 108, 111 e 117 (*recte*, 117, primo comma) della Costituzione ed in relazione agli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici).

2.- Il citato art. 241, comma 5, nella formulazione introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 53 del 2010, stabilisce che il presidente del collegio arbitrale al quale possono essere deferite le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, deve, tra l'altro, essere scelto «tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal presente articolo» e che «la nomina del presidente del collegio effettuata in violazione del presente articolo determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile».

Secondo il rimettente, detta norma è applicabile nel giudizio principale e, poiché il Presidente del Collegio versa nella suindicata condizione di incompatibilità - la cui sussistenza «determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile» - l'utile prosecuzione del giudizio principale sarebbe possibile esclusivamente qualora sia accolta la sollevata questione, che sarebbe perciò rilevante.

L'art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, ad avviso del Collegio arbitrale, violerebbe anzitutto gli artt. 76 e 77 Cost. La norma, nel testo censurato, è stata così modificata dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 53 del 2010, emanato in virtù della legge-delega 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008). Quest'ultima legge avrebbe attribuito al Governo il potere di emanare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato, stabilendo (negli artt. 1, 2 e 44) principi e criteri direttivi, nessuno dei quali autorizzava il legislatore delegato a disciplinare la composizione dei collegi arbitrali ed a prevedere cause «di incompatibilità speciali a carico del Presidente del collegio arbitrale, non contemplate» dagli artt. 51 e 815 cod. proc. civ. e la suindicata causa di nullità del lodo. La norma sarebbe in contrasto anche con la *ratio* della legge-delega, indicata nella finalità di razionalizzare la disciplina «dell'arbitrato nel settore dell'esecuzione dei contratti pubblici, in quanto non ragionevolmente ostacola l'utile ricorso agli «strumenti di deflazione del contenzioso ordinario».

Inoltre, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, n. 2007/66/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), la cui attuazione costituiva oggetto della legge-delega, neppure contemplava la composizione dei collegi arbitrali e, comunque, è priva di indicazioni in ordine a questo profilo. I lavori preparatori (diffusamente esaminati nell'ordinanza di rimessione) conforterebbero la sussistenza del vizio denunciato.

La censura, come è reso chiaro dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, investe la previsione sia del requisito, sia degli effetti conseguenti al difetto dello stesso, entrambi introdotti con la modifica realizzata dal citato art. 5, comma 1, lettera *c*).



3.- Le censure sollevate in relazione all'art. 76 Cost. (le uniche scrutinabili nel merito, essendo inconferente il riferimento all'art. 77 Cost.) devono essere esaminate in via preliminare. Spetta, infatti, a questa Corte «valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame» e «stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre» (*ex plurimis*, sentenza n. 293 del 2010). È, quindi, palese la pregiudizialità logico-giuridica delle censure concernenti detto parametro costituzionale, in quanto investono il corretto esercizio della funzione legislativa: la loro eventuale fondatezza elide, in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame e determina l'assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri costituzionali dianzi indicati.

4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è rilevante ed ammissibile.

4.1.- In linea preliminare, va ribadita la legittimazione degli arbitri rituali (qualificazione riconoscibile al Collegio arbitrale rimettente) a sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme che sono chiamati ad applicare (da ultimo, sentenze n. 262 e n. 108 del 2015; ordinanza n. 99 del 2016).

4.2.- Il giudizio principale deve, inoltre, ritenersi disciplinato dalle norme del Codice dei contratti pubblici, benché la clausola compromissoria contenuta nel contratto di appalto stipulato tra le parti il 18 gennaio 1996 preveda il deferimento di «ogni eventuale controversia» sorta nell'esecuzione dello stesso ad un collegio arbitrale, a norma degli artt. 43 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063 (Approvazione del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici).

L'art. 253, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce, infatti, che quest'ultimo richiamo «deve intendersi riferito ai collegi da nominare con le nuove procedure secondo le modalità previste dal codice e i relativi giudizi si svolgono secondo la disciplina ivi fissata» e non sussistono i presupposti di ultrattività del d.P.R. n. 1063 del 1962, indicati da detta norma, tenuto conto della data di costituzione del collegio arbitrale, quale precisata nell'ordinanza di rimessione. Quest'ultima rende, altresì, palese, in primo luogo, che, in virtù dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), per l'arbitrato in esame non occorre l'autorizzazione prevista dall'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012; in secondo luogo, che allo stesso è applicabile la norma censurata, nella formulazione introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010.

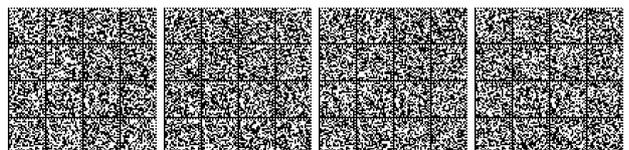
4.3.- L'ordinanza di rimessione ha anche non implausibilmente motivato in ordine alla circostanza che il Presidente del Collegio arbitrale versa nella situazione di incompatibilità prevista dalla norma in esame e che questa condiziona l'utile svolgimento del giudizio arbitrale, con conseguente rilevanza, sotto questo ulteriore profilo, della sollevata questione.

4.4.- Il citato art. 241, comma 5, è stato abrogato dall'art. 217, comma 1, lettera e), del sopravvenuto decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), a decorrere dal 19 aprile 2016, mentre l'art. 209, commi 4, 6 e 7, di tale atto normativo ha introdotto una nuova disciplina delle modalità della nomina, dei requisiti degli arbitri e degli effetti conseguenti alla mancanza degli stessi. L'intervenuta abrogazione e la nuova regolamentazione del profilo in esame non assumono tuttavia rilievo, atteso che lo *jus superveniens*, privo di efficacia retroattiva, non può venire in evidenza nel giudizio principale, che continua ad essere disciplinato dal citato art. 241, comma 5. In particolare, non influisce sul vizio (avente carattere preliminare rispetto agli altri denunciati dal rimettente) di difetto di delega.

5.- Nel merito, la questione è fondata.

5.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014).

Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del



2015). Peraltro, l'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi (sentenza n. 159 del 2001).

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate).

Al legislatore delegato, secondo la giurisprudenza costituzionale, spettano poi margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). L'art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante e, tuttavia, «per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, “il libero apprezzamento” del medesimo “non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega”» (sentenza n. 293 del 2010).

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex plurimis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012) e, comunque, sono legittime «soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenze n. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998).

5.2.- In applicazione di tali principi, va osservato che il d.lgs. n. 53 del 2010 è stato emanato in virtù della delega conferita con la legge n. 88 del 2009, recante la «Legge comunitaria 2008», e appunto per questo caratterizzata dall'eterogeneità delle materie, in considerazione della diversità dei contenuti delle molteplici direttive oggetto di attuazione.

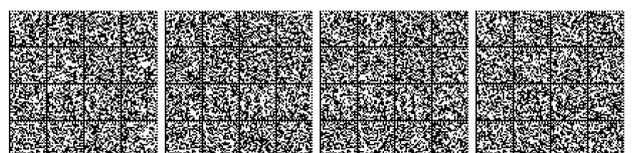
I principi ed i criteri direttivi concernenti tutte le direttive sono contenuti negli artt. 1 e 2 di detta legge-delega, nei quali non si fa cenno alla disciplina dell'arbitrato; è, quindi, l'art. 44 della stessa che reca quelli relativi ai decreti legislativi di recepimento della direttiva n. 2007/66/CE, e nel comma 3, lettera *m*), stabilisce i criteri che si imponevano al legislatore delegato, nel «dettare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato».

Nessuno dei criteri fissati nel richiamato art. 44, comma 3, lettera *m*), concerneva il profilo in esame, come si evince dal loro oggetto: l'incentivazione dello «accordo bonario» (enunciata nel n. 1); la previsione dell'arbitrato «come ordinario rimedio alternativo al giudizio civile» (oggetto del n. 2); il tempo ed il modo della previsione della clausola compromissoria (enunciati nel n. 3); il contenimento dei «costi del giudizio arbitrale» (cui è dedicato il n. 4); l'introduzione di «misure acceleratorie del giudizio di impugnazione del lodo arbitrale» (contenuta nel n. 5). Manca nella norma qualsiasi indicazione in ordine ai requisiti degli arbitri, ad una diversificazione degli stessi con riguardo al presidente del collegio arbitrale, alle conseguenze del difetto dei requisiti stabiliti per quest'ultimo.

Questa carenza, anche tenendo conto della direttiva che prescrive l'obiettivo della «razionalizzazione» della disciplina dell'arbitrato nel settore dei contratti pubblici, è univocamente espressiva della mancanza di base giuridica della previsione. Si tratta di una conclusione confortata dalla constatazione che l'art. 241 del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo vigente alla data della legge-delega n. 88 del 2009, disciplinava specificamente i requisiti degli arbitri e del presidente del collegio. In particolare, non era prevista nessuna differenziazione tra le due figure (per entrambe i commi 4 e 5, con formulazione identica, disponevano che la scelta doveva cadere su «soggetti di particolare esperienza nella materia oggetto del contratto cui l'arbitrato si riferisce»), mentre si prevedevano, nel comma 6, cause di ricsuzione degli arbitri, ulteriori rispetto a quelle stabilite dal codice di rito civile, senza nulla precisare in ordine agli effetti conseguenti alla carenza degli stessi.

5.2.1.- Volgendo l'attenzione al contesto nel quale è stata emanata la legge-delega in esame, rileva che, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006, la disciplina della figura del presidente del collegio arbitrale aveva costituito oggetto di dibattito anche quanto alle modalità della nomina (l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella relazione annuale per il 2006, presentata al Senato il 16 luglio 2007, aveva suggerito che il potere di nomina del predetto fosse attribuito alla camera arbitrale). Nondimeno, il legislatore delegante aveva ritenuto di non intervenire sulla questione e sui requisiti del presidente del collegio arbitrale, significativamente omettendo di fornire indicazioni al riguardo e prescrivendo la sola finalità, espressamente enunciata, di «razionalizzazione» della disciplina vigente, priva di ogni indicazione che potesse deporre per l'attribuzione del potere di introdurre prescrizioni marcatamente innovative in ordine a tale profilo.

5.2.2.- Un principio e un criterio riferiti al profilo in esame neanche sono desumibili dalla direttiva comunitaria n. 2007/66/CE, che, come sopra precisato, assume rilievo, allo scopo di stabilire il contenuto del potere del legisla-



tore delegato. È stato, infatti, esattamente osservato che in questa direttiva mancano prescrizioni che esigessero una normativa di attuazione relativamente alla disciplina dell'arbitrato dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto essa si occupava di modificare precedenti direttive per quanto riguarda le procedure di ricorso relative alla fase dell'affidamento dell'appalto.

Le indicazioni contenute nel "considerando" di detta direttiva non offrono elementi congruenti al riguardo, essendo dubbia la riferibilità dell'art. 1 della stessa (nella parte in cui ha modificato l'art. 2 della direttiva 21 dicembre 1989, n. 89/665/CEE, recante «Direttiva del Consiglio che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori») all'arbitrato in esame e mancando, comunque, precise indicazioni sul requisito del presidente del collegio arbitrale e sulle conseguenze della carenza dello stesso, con riguardo al profilo in esame.

5.2.3.- Il difetto di base giuridica della norma censurata è suffragato dai lavori preparatori del d.lgs. n. 53 del 2010.

Nessuna esplicitazione in ordine alle ragioni ed al titolo di legittimazione ad introdurre la contestata prescrizione è desumibile dalla Relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo (poi approvato come d.lgs. n. 53 del 2010). Argomentate obiezioni sul potere del legislatore delegato di introdurla furono sollevate sia nel corso delle audizioni effettuate l'11 febbraio 2010 dalle Commissioni riunite II e VIII della Camera dei deputati (riprodotte nell'ordinanza di rimessione), sia nel corso del dibattito in data 23 febbraio 2010, proprio sul rilievo che l'art. 44 della legge-delega n. 88 del 2009 e la direttiva n. 2007/66/CE non prevedevano il potere del legislatore delegato di introdurla. Tali Commissioni il 3 marzo 2010 espressero parere favorevole sullo schema di decreto legislativo, ma evidenziarono anche il possibile difetto di delega che sembrava viziare la previsione in esame e suggerirono di valutare l'opportunità di sopprimerla, proprio nella parte concernente la previsione del nuovo requisito e, nel caso di mancanza dello stesso, della nullità del lodo.

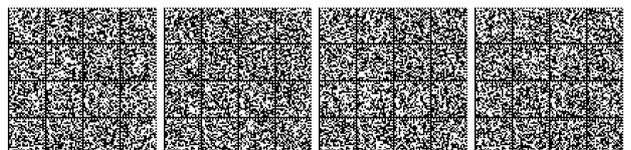
Il Consiglio di Stato, nel rendere parere favorevole su detto schema, aveva dal suo canto osservato che «la delega per il recepimento della direttiva ricorsi contiene, inoltre, alcuni criteri in materia di accordo bonario e arbitrato, che sono temi che esulano dall'ambito della direttiva ricorsi, e sui quali non vi sono vincoli comunitari» (Sezione normativa, parere 5098/2009, trasmesso il 1° febbraio 2010).

Il parere delle Commissioni parlamentari, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenza n. 173 del 1981), ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002).

5.2.4.- L'unico criterio che avrebbe permesso al legislatore delegato di introdurre la norma censurata - richiamato dall'interveniente quale pregnante argomento per sostenere l'infondatezza della sollevata questione - è dunque quello secondo cui avrebbe potuto «dettare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato» (art. 44, comma 3, lettera *m*), della legge n. 88 del 2009), evidentemente insufficiente a questo scopo.

Il verbo «razionalizzare», nel lessico comune ed in quello giuridico, identifica le finalità del riordino e della riorganizzazione di una normativa già vigente. La giurisprudenza costituzionale, nel caso di delega volta appunto alla «razionalizzazione», «ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto» (sentenza n. 162 del 2012; analogamente, sentenze n. 94 e n. 50 del 2014). Tale principio è imposto dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata, che rende imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi, qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione.

Sotto il profilo sistematico, va osservato che l'art. 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. prevede l'impugnabilità per nullità del lodo pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'art. 812 di detto codice, il quale stabilisce che «non può essere arbitro chi è privo, in tutto o in parte, della capacità legale di agire». I vizi relativi alle forme ed ai modi della nomina rendono il lodo impugnabile per nullità, «purché la nullità sia stata dedotta nel giudizio arbitrale» (art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ.), mentre la mancanza delle qualifiche convenute dalle parti, ovvero l'esistenza di situazioni di incompatibilità, integrano una causa di ricasazione (art. 815 cod. proc. civ.) che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, deve essere fatta valere mediante la relativa istanza (da proporre nei modi e nei termini previsti dall'art. 815 cod. proc. civ.). Sono pertanto irrilevanti, ai fini della validità del lodo, le situazioni d'incompatibilità di cui la parte sia venuta a conoscenza dopo la decisione, che, ove non si traducano in una incapacità assoluta all'esercizio della funzione arbitrale e, in genere, della funzione giudiziaria, non possono essere fatte valere mediante l'impugnazione per nullità, tenuto conto dell'acquisita efficacia vincolante del lodo e della



lettera dell'art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ., che circoscrive l'incapacità ad essere arbitro alle ipotesi tassativamente previste dall'art. 812 cod. proc. civ. (Cassazione, sentenza 13 ottobre 2015, n. 20558).

Dunque, anche la previsione delle conseguenze del difetto del requisito in esame - pure introdotta con la modifica realizzata dal citato art. 5, comma 1, lettera c) - eccede l'ambito della mera razionalizzazione e riorganizzazione della disciplina, risultando peraltro la stessa inscindibilmente correlata e connessa al nuovo requisito introdotto dal legislatore.

5.3.- In definitiva, la legge-delega n. 88 del 2009 non permetteva di introdurre una disciplina dei requisiti per lo svolgimento della funzione di presidente del collegio arbitrale, realizzata stabilendone uno nuovo ed ulteriore esclusivamente per quest'ultimo e regolamentando innovativamente gli effetti conseguenti al difetto degli stessi.

Deve essere, pertanto, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010 nella parte in cui ha previsto per il presidente del collegio arbitrale il nuovo requisito dianzi indicato (la dichiarazione deve investire anche la previsione derogatoria di detto requisito, perché priva di autonomia normativa), nonché (nell'ultima proposizione) la nullità del lodo, pronunciata nel caso di nomina effettuata in violazione di detta norma.

6.- La pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost., da un canto, determina l'assorbimento delle ulteriori questioni concernenti il contenuto precettivo della norma, poste con riferimento agli artt. 3, 11, 24, 33, quinto comma, 35, 41, 102, 108, 111 e 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; da un altro canto, comporta che in nessun modo ed in nessun punto la stessa investe le successive norme che hanno disciplinato *ex novo* la materia.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), nella parte in cui stabilisce che il presidente del collegio arbitrale è scelto «comunque tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal presente articolo, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico. La nomina del presidente del collegio effettuata in violazione del presente articolo determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile».*

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

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente  
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 251

*Sentenza 9 - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - Principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe al Governo in materia di cittadinanza digitale, dirigenza pubblica, lavoro alle dipendenze delle p.a., partecipazioni azionarie delle p.a., servizi pubblici locali di interesse economico generale - Procedure concertative.**

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 1, comma 1, lettere *b), c)* e *g)*, e comma 2; art. 11, comma 1, lettere *a), b)*, numero 2), *c)*, numeri 1) e 2), *e), f), g), h), i), l), m), n), o), p)* e *q)*, e comma 2; art. 16, commi 1 e 4; art. 17, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s)* e *t)*; art. 18, lettere *a), b), c), e), i), l)* e *m)*, numeri da 1) a 7); art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t)* e *u)*; art. 23, comma 1.

## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *b), c)* e *g)*, e comma 2, dell'art. 11, comma 1, lettere *a), b)*, numero 2), *c)*, numeri 1) e 2), *e), f), g), h), i), l), m), n), o), p)* e *q)*, e comma 2, dell'art. 16, commi 1 e 4, dell'art. 17, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s)* e *t)*, dell'art. 18, lettere *a), b), c), e), i), l)* e *m)*, numeri da 1) a 7), dell'art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t)* e *u)*, e dell'art. 23, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato il successivo 19 ottobre, la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., di alcune disposizioni della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), e,



in particolare: dell'art. 1, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *g)*, e comma 2; dell'art. 11, comma 1, lettere *a)*, *b)*, numero 2), *c)*, numeri 1) e 2), *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, *o)*, *p)* e *q)*, e comma 2; dell'art. 16, commi 1 e 4; dell'art. 17, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *l)*, *m)*, *o)*, *q)*, *r)*, *s)* e *t)*; dell'art. 18, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, *i)*, *l)* e *m)*, numeri da 1) a 7); dell'art. 19, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *g)*, *h)*, *l)*, *m)*, *n)*, *o)*, *p)*, *s)*, *t)* e *u)*; dell'art. 23, comma 1.

1.1.- In primo luogo la Regione impugna l'art. 1, comma 1, della citata legge, nella parte in cui delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), e fissa alcuni criteri e principi direttivi.

In particolare, la ricorrente impugna: 1) la lettera *b)* del comma 1 dell'art. 1, nella parte in cui indica, fra i principi e criteri direttivi ai quali il Governo dovrebbe attenersi, quello di «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione»; 2) la lettera *c)* del medesimo comma 1, là dove impone di «garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni, anche attribuendo carattere prioritario, nei bandi per accedere ai finanziamenti pubblici per la realizzazione della strategia italiana per la banda ultralarga, all'infrastrutturazione con reti a banda ultralarga nei settori scolastico, sanitario e turistico, agevolando in quest'ultimo settore la realizzazione di un'unica rete wi-fi ad accesso libero, con autenticazione tramite Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID), presente in tutti i luoghi di particolare interesse turistico, e prevedendo la possibilità di estendere il servizio anche ai non residenti in Italia, nonché prevedendo che la porzione di banda non utilizzata dagli uffici pubblici sia messa a disposizione degli utenti, anche non residenti, attraverso un sistema di autenticazione tramite SPID; garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base»; la lettera *g)* del medesimo comma 1, nella parte in cui individua, fra i principi direttivi, quello di «favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua italiana dei segni».

Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. in quanto, stabilendo una serie di prescrizioni innovative destinate a interessare tutti i procedimenti amministrativi con cui l'amministrazione regionale e locale si rapporta con cittadini e imprese, trascenderebbero la mera funzione del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera *r)*, dell'art. 117 Cost., e invaderebbero vari ambiti di competenza regionale quali la sanità, il turismo, l'attività d'impresa e l'organizzazione amministrativa regionale.

Esse, inoltre, sarebbero lesive del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., considerato che al comma 2 del medesimo art. 1 è stabilito che i relativi decreti legislativi delegati siano adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», da rendere «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere». La previsione del mero parere della Conferenza unificata sarebbe, infatti, inidonea ad assicurare un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie coinvolte dal decreto e lesiva del principio di bilateralità, poiché il mancato raggiungimento dell'accordo, il cui termine peraltro sarebbe troppo breve, legittimerebbe l'assunzione unilaterale di atti normativi da parte del Governo, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale.

1.1.1.- La Regione Veneto formula particolari censure nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, nella parte in cui stabiliscono che dall'attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti (volti a modificare e integrare il codice dell'amministrazione digitale) non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale.

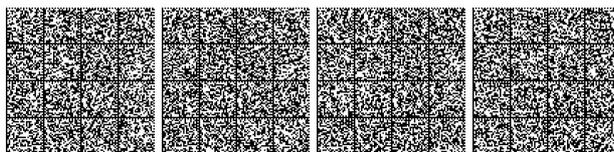
Tali disposizioni sono impugnate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto imporrebbero un nuovo e improprio onere di finanziamento della riforma in capo alle Regioni. La Regione ricorrente deduce che l'assunzione di nuovi modelli tecnologici imposta dalla normativa statale comporterebbe inevitabilmente costi a suo carico, rispetto ai



quali lo Stato ometterebbe di destinare le risorse aggiuntive necessarie a coprire gli oneri conseguenti all'espletamento delle azioni necessarie.

1.2.- Sono, poi, impugnati il comma 1 dell'art. 11, lettere *a)*, *b)*, numero 2), *c)*, numeri 1) e 2), *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, *o)*, *p)* e *q)*, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, e il comma 2 del medesimo art. 11, là dove stabilisce che i decreti legislativi delegati siano adottati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», che deve essere reso «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere».

La Regione Veneto, in particolare, censura: 1) la lettera *a)*, nella parte in cui prescrive l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento; 2) la lettera *b)*, numero 2), che, con riferimento all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni, dopo aver stabilito che sia istituito, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, un ruolo unico dei dirigenti regionali, prescrive, in sede di prima applicazione, la «confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali», nonché la «attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale», la «inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale ed esclusione dallo stesso [...] della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del Servizio sanitario nazionale»; 3) la lettera *c)*, nella parte in cui stabilisce anche per i dirigenti regionali criteri e principi direttivi relativi all'accesso alla dirigenza nelle forme del corso-concorso (numero 1) e del concorso (numero 2); 4) la lettera *e)*, che prescrive la formazione permanente dei dirigenti; 5) la lettera *f)*, che amplia la previsione della mobilità della dirigenza, nella parte in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria; 6) la lettera *g)*, nella parte in cui indica una serie di criteri direttivi per il conferimento di incarichi dirigenziali; 7) la lettera *h)*, che detta criteri in ordine alla durata degli incarichi predetti; 8) la lettera *i)*, nella parte in cui stabilisce criteri e principi direttivi della delega in ordine ai dirigenti privi di incarico; 9) la lettera *l)*, ove indica criteri e principi direttivi per la disciplina della valutazione dei risultati; 10) la lettera *m)*, che individua i principi e criteri direttivi della delega in relazione alla disciplina della responsabilità dei dirigenti; 11) la lettera *n)*, che definisce principi e criteri in tema di retribuzione; 12) la lettera *o)*, nella parte in cui indica principi e criteri per la disciplina transitoria; 13) la lettera *p)*, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi con riferimento «al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale» e nella parte in cui impone «selezione unica, per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma [...]; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza e dei risultati del programma nazionale valutazione esiti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o nel caso di gravi o comprovati motivi, o di grave disavanzo o di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori generali devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; definizione delle modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle aziende ospedaliero-universitarie»; 14) la lettera *q)*, nella parte in cui stabilisce la «previsione di ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose».



Le citate disposizioni violerebbero gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., poiché detterebbero principi e criteri direttivi volti a disciplinare in maniera puntuale anche la dirigenza regionale, che sarebbe invece riconducibile alla potestà legislativa regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. Tali principi e criteri non sarebbero, pertanto, configurabili come “principi generali dell’ordinamento”, che soli sarebbero idonei a vincolare la predetta competenza legislativa regionale residuale.

Le medesime disposizioni violerebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, pur incidendo su ambiti di competenza regionale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale), si limiterebbero a prevedere che i decreti legislativi siano adottati previa intesa solo con riferimento all’istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali (art. 11, comma 1, lettera a, numero 2), disponendo, invece, al comma 2 dell’art. 11, con riguardo a tutte le altre previsioni, che i medesimi decreti legislativi siano adottati previa acquisizione del mero parere della Conferenza unificata nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Anche in tal caso la ricorrente lamenta che la forma prescelta per il raccordo con le Regioni, quella del parere, sia inadeguata ad assicurare un’adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie e lesiva del principio di bilateralità. Il mancato raggiungimento dell’accordo, entro un termine peraltro molto breve, legittimerebbe l’assunzione unilaterale di atti normativi da parte del Governo in contrasto con la giurisprudenza costituzionale.

1.2.1.- La Regione Veneto propone, poi, specifiche censure in relazione ad alcune disposizioni della delega sulla dirigenza pubblica.

In particolare, denuncia l’art. 11, comma 1, lettera *f*), della citata legge n. 124 del 2015, che prescrive al Governo di indicare casi e condizioni in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria. Tale disposizione sarebbe lesiva degli artt. 3 e 97 Cost., poiché stabilirebbe un principio generale di ampliamento delle ipotesi di mobilità, senza considerare che la selezione dei dirigenti in servizio è avvenuta sulla base dell’accertamento di specifiche competenze tecniche da parte dell’ente che ha bandito il concorso, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell’amministrazione, la cui lesione ridonderebbe sulle competenze regionali.

Anche l’art. 11, comma 1, lettera *i*), della citata legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prescrive che il Governo preveda la decadenza dal ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto determinerebbe una *reformatio in peius* del regime vigente, con conseguente violazione dei principi del legittimo affidamento e del buon andamento dell’amministrazione, che ridonderebbe in una lesione delle competenze regionali.

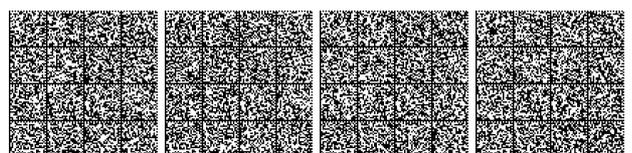
Infine, l’art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge n. 124 del 2015, là dove detta principi e criteri direttivi con riferimento «al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale», recherebbe norme di dettaglio, atte a comprimere indebitamente competenze regionali, in ragione dell’attinenza della materia alla tutela della salute e all’organizzazione amministrativa regionale e tali da configurare una disciplina irragionevole e contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

1.3.- La Regione impugna altresì l’art. 16 della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevede, al comma 1, l’elaborazione di distinti testi unici diretti alla semplificazione dei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale e stabilisce, al comma 4, che i relativi decreti siano adottati previo parere della Conferenza unificata reso nel termine di quarantacinque giorni, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Le citate disposizioni violerebbero gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Esse, infatti, conterrebbero una delega non alla mera semplificazione, ma anche alla riorganizzazione, incidendo su competenze regionali di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., come l’organizzazione amministrativa regionale, il trasporto pubblico locale e i servizi pubblici, e di cui all’art. 119 Cost., e, nonostante ciò, prescriverebbero, per l’adozione dei relativi decreti legislativi, una forma di raccordo con le Regioni insufficiente. Tale è ritenuto il parere in Conferenza unificata, lesivo del principio di leale collaborazione.

1.4.- Viene, inoltre, impugnato l’art. 17, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *l*), *m*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *t*), della medesima legge n. 124 del 2015, nella parte in cui definisce i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, per violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In particolare sono censurate: 1) la lettera *a*), nella parte in cui fissa, fra i predetti principi e criteri, il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche; 2) la lettera *b*), là dove impone l’adozione di una disciplina delle prove concorsuali tale da privilegiare l’accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti



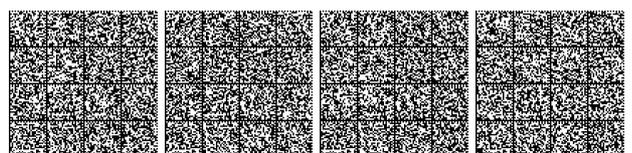
nozioni teoriche; 3) la lettera *c*), che prescrive l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi; 4) la lettera *d*), che impone la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni; 5) la lettera *e*), che prescrive l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire; 6) la lettera *f*), che indica quale ulteriore principio direttivo la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca; 7) la lettera *l*), che prescrive l'attribuzione all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) delle competenze in tema di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia al fine di garantire l'effettività dei controlli; 8) la lettera *m*), che, fra i principi direttivi, annovera la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in relazione agli effettivi fabbisogni; 9) la lettera *o*), che prescrive l'introduzione di una disciplina delle forme del lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato; 10) la lettera *q*), che prevede il progressivo superamento della dotazione organica come limite per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità; 11) la lettera *r*), nella parte in cui impone la semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, la razionalizzazione e l'integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche, lo sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti, nonché il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; 12) la lettera *s*), che prevede l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare; 13) la lettera *t*), che impone il rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione.

La ricorrente sostiene che le richiamate disposizioni stabiliscono principi e criteri direttivi volti a disciplinare direttamente anche il pubblico impiego regionale, senza che intervenga alcuna distinzione e qualificazione di quei "principi generali dell'ordinamento" che soli sarebbero idonei a vincolare la potestà legislativa regionale in materia. Anche con riferimento a tali disposizioni, lette in combinato disposto con il comma 4 dell'art. 16, la Regione denuncia la violazione del principio di leale collaborazione. Nonostante le molteplici interferenze dei principi e dei criteri direttivi previsti dall'art. 17 con le competenze regionali, non risolvibili con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale, la forma di raccordo con le Regioni che esse prescrivono - il parere in Conferenza unificata - sarebbe lesiva del principio di bilateralità, sulla base degli stessi argomenti svolti con riguardo alle disposizioni prima indicate.

1.5.- La Regione Veneto promuove questione di legittimità costituzionale anche nei confronti dell'art. 18, lettere *a*), *b*), *c*), *e*), *i*), *l*) e *m*), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, là dove delega il Governo ad operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e stabilisce, fra i principi e criteri direttivi: la previsione del ricorso ad una varietà di tipologie societarie in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, con applicazione di distinte discipline, derogando proporzionalmente alla disciplina privatistica (lettera *a*); l'individuazione delle regole, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche (lettera *b*); la definizione di un preciso regime di responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti e degli organi delle società partecipate (lettera *c*); la razionalizzazione del regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive (lettera *e*); la previsione di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lettera *i*); la regolazione dei flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate secondo i criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato (lettera *l*); la puntuale individuazione di regole inerenti al riordino delle società partecipate dagli enti locali (lettera *m*, numeri da 1 a 7).

Le citate disposizioni violerebbero gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., poiché la fissazione di tali principi e criteri eccederebbe dalle competenze statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «coordinamento della finanza pubblica», invadendo sfere di competenza regionali. Inoltre, esse violerebbero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché prescriverebbero, in combinato disposto con il comma 4 dell'art. 16, per l'attuazione della delega, una forma di raccordo con le Regioni - il parere in Conferenza unificata - da ritenersi insufficiente, tenuto conto delle molteplici interferenze con le attribuzioni regionali.

In particolare, la Regione ritiene che l'art. 18, nella parte in cui vieta (alle lettere *a* e *b*) alle Regioni di assumere o mantenere partecipazioni in società, sottrarrebbe alle medesime la scelta delle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni e servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, con conseguente lesione della



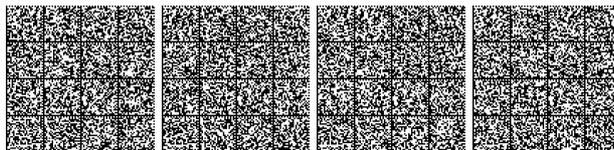
competenza regionale residuale in materia di organizzazione e funzionamento della Regione. Lo stesso art. 18, nella parte in cui delega al Governo la definizione della responsabilità non solo degli organi delle società partecipate, ma anche degli amministratori delle amministrazioni partecipanti (lettera *c*), inciderebbe nell'ambito della responsabilità amministrativa del personale regionale, che esula dalla competenza statale. Inoltre, là dove prevede la razionalizzazione del regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive (lettera *e*), l'art. 18 inciderebbe sulle competenze regionali in materia di organizzazione e funzionamento della Regione, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Quanto alla delega al Governo a prevedere la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lettera *i*), la Regione ne deduce l'illegittimità costituzionale, ritenendo che sia di sua competenza regolare dettagliatamente modalità e termini di esercizio del proprio potere sostitutivo nell'ambito delle materie di potestà legislativa regionale. Infine, l'attribuzione al Governo del compito di regolare i flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate (lettera *l*), determinerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione di cui all'art. 119 Cost.

Con riguardo ai principi e criteri direttivi relativi al riordino delle società partecipate dagli enti locali, definiti dall'art. 18, lettera *m*), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, la ricorrente ne argomenta l'illegittimità costituzionale, poiché imporrebbero al Governo: l'individuazione dei criteri di scelta della forma societaria più adeguata per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative; l'individuazione, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società; il rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari fra ente locale e società partecipate nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e al fine di una maggiore trasparenza; la promozione della trasparenza; l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui allo stesso art. 18, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia; l'introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate; la revisione degli obblighi di trasparenza e rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci.

In tal modo, essi non lascerebbero alcuno spazio per l'intervento regolativo della Regione e sarebbero in contrasto con il principio di proporzionalità, giacché non si configurerebbero come il mezzo meno invasivo per disciplinare la concorrenza e il coordinamento della finanza pubblica, con ridondanza sulle competenze regionali.

1.6.- Viene, infine, impugnato dalla Regione Veneto l'art. 19, lettere *b*), *c*), *d*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *s*), *t*) e *u*), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui delega il Governo a operare il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale e a tale scopo fissa una serie di principi e criteri direttivi che andrebbero ben al di là dei limiti entro cui deve attenersi la trasversalità della materia «tutela della concorrenza», incidendo su una pluralità di altri ambiti, rientranti nella sfera di competenza regionale residuale o concorrente (quali, per esempio, quello del trasporto pubblico locale e dell'organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali), in violazione del criterio di proporzionalità.

In particolare, l'art. 19 determinerebbe la violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. nella parte in cui, fra i principi e criteri direttivi della delega, prevede: 1) alla lettera *b*), la soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio; 2) alla lettera *c*), l'individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione dei diritti speciali o esclusivi; 3) alla lettera *d*), la definizione, anche mediante rinvio alle normative di settore e armonizzazione delle stesse, dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; 4) alla lettera *g*), l'individuazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese; 5) alla lettera *h*), la definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali; 6) alla lettera *l*), la previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche; 7) alla lettera *m*), la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, in base a principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione; 8) alla lettera *n*), l'individuazione e l'allocatione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, di garantire l'eliminazione degli sprechi, di tendere al continuo contenimento dei costi, aumentando nel contempo gli standard qualitativi dei servizi; 9) alla lettera *o*), la previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per



gli utenti dei servizi; 10) alla lettera *p*), l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi; 11) alla lettera *s*), la definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia; 12) alla lettera *t*), l'armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro; 13) alla lettera *u*), la definizione degli strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio, relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale, da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale.

Le citate disposizioni violerebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché, pur incidendo su ambiti di competenza regionale e sacrificando la possibilità per la Regione di adottare proprie scelte organizzative, prescriverebbero una forma di raccordo con la Regione inadeguata, considerato che, per effetto del combinato disposto tra l'art. 19 e l'art. 16, è stabilito che i relativi decreti legislativi di riordino siano adottati previa acquisizione del mero parere della Conferenza unificata, peraltro entro il breve termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso promosso dalla Regione Veneto sia dichiarato infondato.

2.1.- In linea preliminare, la difesa statale sostiene che le censure rivolte in particolare all'art. 11, comma 1, lettere *f*) e *i*), della legge n. 124 del 2015, in riferimento al principio di ragionevolezza e buon andamento, siano inammissibili, considerato che si assume violato un precetto costituzionale diverso da quelli attinenti al riparto di competenza fra Stato e Regioni, che non ridonderebbe nella compressione di sfere di attribuzione costituzionalmente garantite alle Regioni.

Quanto, poi, alle censure promosse nei confronti dell'art. 16, commi 1 e 4, l'Avvocatura generale dello Stato ne segnala la genericità e rileva che non è stata impugnata la disposizione (il comma 2) nella quale sarebbero indicati i principi e criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega.

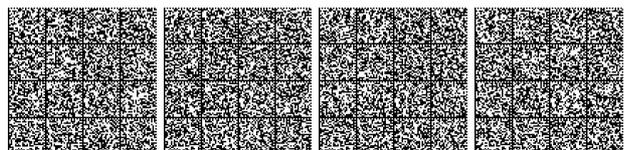
2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero prive di fondamento in quanto tutte le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili ad ambiti di competenza statale, quali, quello dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale, della tutela della concorrenza.

2.2.1.- In particolare, la difesa statale ritiene che l'oggetto della disciplina contenuta nell'art. 1, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, debba essere ricondotto alla materia «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.

La disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate, volta a promuovere progetti strategici in tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione, atterrebbe unicamente al coordinamento sul piano tecnico delle varie iniziative di innovazione tecnologica, allo scopo di consentire la condivisione di linguaggio, procedure e standard omogenei, in un ambito unitario, in modo da permettere la più efficace comunicabilità tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni.

La previsione del mero parere della Conferenza unificata sarebbe del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, in considerazione del rilievo eminentemente tecnico delle operazioni regolate dalla fonte statale.

Anche le censure promosse nei confronti dell'art. 11, comma 1, lettere *a*), *b*), numero 2, *c*), numeri 1) e 2), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *q*), e comma 2, della legge n. 124 del 2015 sarebbero prive di fondamento. Queste disposizioni, infatti, inciderebbero in un ambito, quello del pubblico impiego, nel quale si intrecciano aspetti relativi alla competenza esclusiva dello Stato con altri che eccedono dalle competenze statali, in modo che non sarebbe possibile determinare in via preventiva e astratta quali dovranno essere ritenute vincolanti e lesive per le Regioni. D'altro canto, la difesa statale ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva statale, numerosi ambiti del lavoro pubblico, fra cui non solo la disciplina della fase costitutiva, le vicende del rapporto inerenti alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e quelle del recesso dal rapporto di lavoro propriamente subordinato, ma anche differenti ipotesi rientranti nella cosiddetta parasubordinazione (quali le collaborazioni coordinate e continuative a progetto), la trasformazione dei contratti di lavoro (da tempo parziale a tempo pieno), la disciplina delle libertà e dei diritti sindacali, i contratti a contenuto formativo, la disciplina dell'orario di lavoro e dei trattamenti economici, ordinari e accessori, la disciplina dei rimborsi spese e dell'indennità di trasferta, quali componenti del trattamento economico del dipendente pubblico regionale.



Il resistente precisa che la previsione di un ruolo unico della dirigenza pubblica, caratterizzata dalla piena mobilità tra i ruoli, configurerebbe una modalità per rendere effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuovere gli ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.).

Eguale mente prive di fondamento sarebbero le censure promosse nei confronti dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015. Alcune delle disposizioni citate sarebbero, infatti, riconducibili, come per la dirigenza pubblica, alla materia «ordinamento civile». Altre conterrebbero principi direttivi (come quello della centralizzazione delle procedure concorsuali, dell'introduzione del sistema informativo nazionale per orientare la programmazione delle assunzioni, della rilevazione delle competenze dei lavoratori) volti a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e dell'equilibrio dei conti consolidati degli enti pubblici e quindi configurabili quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

Anche le censure promosse nei confronti delle disposizioni dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, che recano la delega per la riorganizzazione, semplificazione e tutela della concorrenza nella materia delle partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni, sarebbero prive di fondamento.

Le disposizioni impugnate non rientrerebbero nella materia dell'organizzazione amministrativa perché non sarebbero volte a regolare una modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, bensì dell'«ordinamento civile», in quanto mirerebbero a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private. Tali disposizioni, inoltre, volte ad evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali, quindi ad impedire che le società con partecipazione pubblica costituiscano fattori di distorsione della concorrenza, sarebbero riconducibili anche alla materia «tutela della concorrenza» di competenza legislativa esclusiva statale.

Quanto alle censure rivolte all'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, la difesa statale ne sostiene l'infondatezza, sull'assunto che esse, volte a definire criteri e principi direttivi di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, siano riferibili alla materia «tutela della concorrenza», oltre che a quella inerente alle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», entrambe di competenza legislativa statale esclusiva. Peraltro, in considerazione del fatto che, attraverso la prestazione dei servizi pubblici locali si concretizzano molteplici ed importanti diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, si delineerebbe anche la competenza del legislatore statale in ordine alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Le disposizioni di cui all'art. 19, infine, finalizzate al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, rientrerebbero nel novero dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

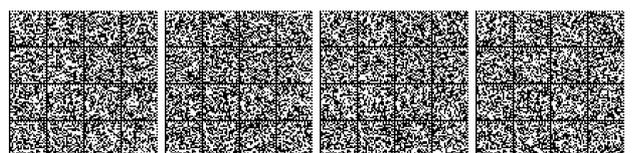
In ogni caso, non sarebbe leso neanche il principio di leale collaborazione, poiché il parere della Conferenza unificata sarebbe idoneo ad assicurare tutte le necessarie fasi dialogiche per l'adozione dei relativi decreti attuativi che incidano su materie in cui sussistano forme di interferenza tra le relative competenze.

3.- La Regione Veneto, con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, ha ribadito gli argomenti già svolti nell'atto introduttivo a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni censurate. La ricorrente ha inoltre rilevato che alcune delle medesime disposizioni si sono già tradotte in decreti legislativi e precisamente nel decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 (Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e nel decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria). A tal proposito la Regione si riserva la valutazione sull'impugnazione di tali decreti.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno ribadito le conclusioni svolte nelle memorie scritte.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune disposizioni contenute negli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.



In particolare, la Regione ricorrente censura:

- l'art. 1, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», da rendere «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2);

- l'art. 11, comma 1, lettere *a*), *b*), numero 2), *c*), numeri 1) e 2), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *q*), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, prevedendo l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», che deve essere reso «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione», «decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2);

- l'art. 16, commi 1 e 4, nella parte in cui prevede l'elaborazione di distinti testi unici diretti alla semplificazione nei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi siano adottati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, che deve essere reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere (comma 4);

- l'art. 17, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *l*), *m*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *t*), nella parte in cui definisce i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

- l'art. 18, lettere *a*), *b*), *c*), *e*), *i*), *l*) e *m*), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo ad operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi e criteri direttivi;

- l'art. 19, lettere *b*), *c*), *d*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *s*), *t*) e *u*), nella parte in cui reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, che mira alla definizione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale.

Tutte le citate disposizioni sono impugnate sotto un duplice profilo.

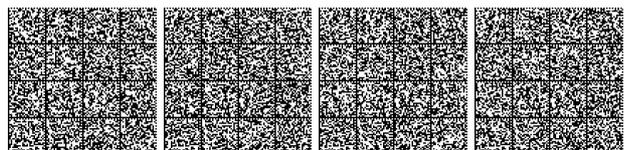
Anzitutto esse andrebbero al di là delle sfere di competenza legislativa statale esclusiva e invaderebbero vari ambiti di competenza legislativa regionale residuale (organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale) o concorrente (tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica), in quest'ultimo caso in quanto, recando una disciplina di dettaglio, eliminerebbero ogni spazio di intervento della Regione.

Inoltre, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali, non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, esse prescriverebbero, per l'adozione dei decreti legislativi delegati, una insufficiente forma di raccordo con le Regioni - il parere in Conferenza unificata - ritenuto lesivo del principio di leale collaborazione. Il mancato raggiungimento dell'accordo, entro il breve termine di quarantacinque giorni, legittimerebbe, infatti, l'assunzione unilaterale di un provvedimento da parte del Governo.

Più specificamente, poi, la Regione impugna:

- l'art. 11, comma 1, lettera *f*), nella parte in cui, con riferimento alla mobilità della dirigenza, prescrivendo che il Governo preveda i casi e le condizioni in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria, porrebbe un principio generale di ampliamento delle ipotesi di mobilità dei dirigenti, senza considerare che la selezione dei dirigenti in servizio è avvenuta sulla base dell'accertamento di specifiche competenze tecniche da parte dell'ente che ha bandito il concorso, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), e conseguentemente delle relative competenze regionali;

- l'art. 11, comma 1, lettera *i*), nella parte in cui, stabilendo criteri e principi direttivi in ordine ai dirigenti privi di incarico e in specie prevedendo la decadenza dal ruolo unico, entrerebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. in quanto determinerebbe una *reformatio in peius* del regime vigente con una violazione del principio del legittimo affidamento



e del buon andamento dell'amministrazione, che, incidendo sul principio di autonomia dell'amministrazione dalla politica, ridonderebbe in una lesione delle competenze regionali;

- l'art. 11, comma 1, lettera *p*), là dove, dettando principi e criteri direttivi con riferimento «al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale», rechebbe norme di dettaglio, atte a comprimere indebitamente competenze regionali, in ragione dell'attinenza della materia alla tutela della salute e all'organizzazione amministrativa regionale e tali da configurare una disciplina irragionevole e contraria al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.;

- gli artt. 1, comma 1, e 23, nella parte in cui stabiliscono che dall'attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti (volti a modificare e integrare il codice dell'amministrazione digitale) non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale. Tali disposizioni sono impugnate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. in quanto imporrebbero un nuovo e improprio onere di finanziamento della riforma in capo alle Regioni.

2. - In via preliminare, non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse, per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega.

Questa Corte ha, già da tempo, riconosciuto che la legge di delegazione, in quanto atto avente forza di legge, non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui può divenire oggetto, quando sia possibile riscontrare una lesione dell'autonomia regionale (sentenza n. 224 del 1990; e, fra le altre, sentenze n. 205 del 2005, n. 50 del 2005 e n. 359 del 1993). In tali casi, l'attenzione deve cadere non tanto «sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie», quanto piuttosto «sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo» (sentenza n. 278 del 2010).

Nella specie, il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure della legge n. 124 del 2015, contenenti deleghe, è sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso. Quest'ultimo è dunque ammissibile.

2.1.- Ancora preliminarmente, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, nei confronti delle censure concernenti l'art. 11, comma 1, lettere *f*) e *i*), in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La difesa statale sostiene che tali censure siano inammissibili, poiché si assume violato un precetto costituzionale diverso da quelli attinenti al riparto di competenza fra Stato e Regioni, che non ridonderebbe nella compressione di sfere di attribuzione costituzionalmente garantite alle Regioni.

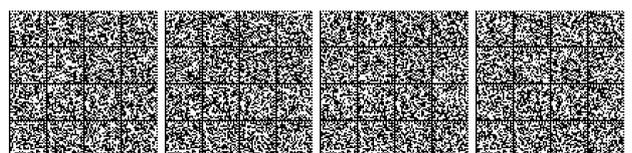
Tali eccezioni sono prive di fondamento.

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

Nella specie le richiamate condizioni sono soddisfatte, considerato che la Regione censura le disposizioni citate congiuntamente alle altre di cui all'art. 11, comma 1, perché, dettando principi direttivi puntuali, volti a disciplinare anche la dirigenza regionale, invaderebbero la sfera di competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. Tale invasione, con particolare riguardo alla disciplina recata dalla lettera *f*), si rivelerebbe anche irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione, posto che priverebbe l'amministrazione (regionale), che ha bandito il concorso e selezionato i dirigenti sulla base dell'accertamento di specifiche competenze tecniche, della possibilità di interloquire (e quindi eventualmente assentire) in ordine alla mobilità della dirigenza medica e sanitaria. Con riguardo alla lettera *i*), l'invasione sarebbe del pari irragionevole e lesiva del buon andamento, nella parte in cui prevede la decadenza dal ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, comprimendo l'autonomia amministrativa regionale.

Sono, pertanto, chiaramente individuati gli specifici ambiti di competenza regionale incisi dalla norma statale, così come è soddisfatto l'onere di motivazione gravante sulla Regione.

2.2.- Sulla base dei medesimi argomenti appena svolti devono ritenersi ammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nei confronti dell'art. 11, comma 1, lettera *p*), in tema di disciplina della dirigenza sanitaria. Anche in tal caso, infatti, le predette censure sono meramente strumentali a quelle di invasione delle competenze legislative



regionali residuali in materia di organizzazione amministrativa regionale e di quelle concorrenti in materia di tutela della salute.

2.3.- Del pari priva di fondamento è l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri per genericità delle censure svolte nei confronti dell'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015.

La disposizione è censurata perché non conterrebbe solo la delega alla semplificazione, cui fanno riferimento i principi e criteri direttivi indicati al comma 2, non impugnati, ma anche alla riorganizzazione dei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale, secondo i principi indicati agli artt. 17, 18 e 19, oggetto delle censure. La delega invaderebbe, pertanto, sfere di competenze regionali di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (organizzazione amministrativa regionale, trasporto pubblico locale e servizi pubblici). Essa violerebbe anche il principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede, al comma 4, che i decreti legislativi attuativi, nonostante l'incidenza sulle richiamate materie di competenza regionale, siano adottati previo parere della Conferenza unificata, forma di raccordo con le Regioni ritenuta insufficiente e lesiva del principio di bilateralità, poiché il mancato raggiungimento dell'accordo entro il termine di quarantacinque giorni legittimerebbe, di per sé, l'assunzione unilaterale di atti normativi da parte del Governo.

Le censure sono, pertanto, chiaramente proposte, in quanto sono state identificate le materie di competenza regionale sulle quali interferirebbe la normativa impugnata e conseguentemente è stata denunciata la violazione del principio di leale collaborazione.

2.4.- Ancora preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 23, nella parte in cui stabilisce che dall'attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale.

Tali disposizioni sono impugate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., poiché imporrebbero un nuovo e improprio onere di finanziamento della riforma in capo alle Regioni, di cui, tuttavia, non è fornita alcuna dimostrazione. La ricorrente, infatti, denuncia la violazione dell'art. 81 Cost. senza fornirne le ragioni e senza considerare che al successivo comma 2 è espressamente stabilito che «[i] decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura». Essa omette, altresì, di spiegare in che modo dalla pretesa lesione dell'art. 81 Cost. deriverebbe una violazione della propria autonomia finanziaria, corrispondente all'imposizione di un nuovo onere di finanziamento della riforma a proprio carico, considerato che il comma 1 dell'art. 23 espressamente dispone che dall'attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti (volti a modificare e integrare il codice dell'amministrazione digitale) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico, in generale, della finanza pubblica e quindi anche di quella regionale.

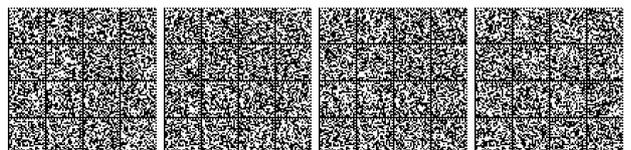
3.- Nel passare, per ciascuna delle questioni promosse, all'esame del merito, occorre svolgere preliminarmente alcune considerazioni generali.

Tutte le disposizioni impugate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi. Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale. Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza.

Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte.

In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza.

Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio



unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012).

Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori.

Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale - e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V - «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016).

Questa Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31 del 2006). In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016).

Inserite in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al «principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015).

È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.

Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.

Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni.

4.- Poste tali premesse, si può passare all'esame delle questioni promosse nei confronti delle disposizioni impugnate che recano le deleghe inerenti a singoli settori.

4.1.- Si devono, anzitutto, scrutinare le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *g)*, e comma 2, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di «uno o più decreti legi-



slativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82», previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), censurate in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

#### 4.1.1.- La questione non è fondata.

Le disposizioni impugnate si prefiggono l'obiettivo di agevolare la realizzazione, da parte di tutte le amministrazioni, della Agenda digitale italiana, già attuata in ambito nazionale con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, «nel quadro delle indicazioni sancite a livello europeo» (art. 1).

Esse indicano al Governo di: «ridefinire e semplificare», non solo «i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio "innanzitutto digitale"», ma anche «l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione» (comma 1, lettera *b*). Dettano anche previsioni puntuali inerenti all'adozione di specifiche e peculiari modalità di espletamento dei servizi e di impiego della banda ultralarga in vari settori, fra i quali quello scolastico, quello sanitario e quello turistico, e vincolano il Governo all'introduzione di modalità telematiche per garantire la partecipazione ai «processi decisionali delle istituzioni pubbliche» (comma 1, lettera *c*). Prescrivono, inoltre, di «favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni» (comma 1, lettera *g*).

Le disposizioni impugnate, che pure intersecano sfere di attribuzione regionale come il turismo e l'organizzazione amministrativa regionale, costituiscono, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.). Esse sono anzitutto strumentali per «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni. Tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l'impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea.

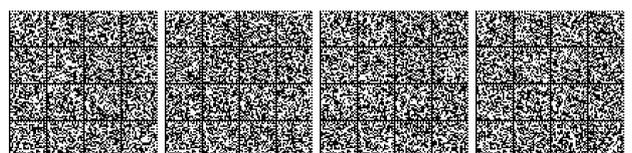
La riconduzione alla competenza legislativa statale della normativa impugnata esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi, subordinata, ai sensi del comma 2, all'acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

4.2.- Le disposizioni contenute nell'art. 11, comma 1, lettere *a*), *b*), numero 2), *c*), numeri 1) e 2), *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *q*), e comma 2, sono impugnate perché ritenute lesive della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi della delega al Governo anche in tema di dirigenza regionale, nonché del principio di leale collaborazione, per la previsione dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, previo parere in Conferenza unificata.

#### 4.2.1.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Si tratta di disposizioni che contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica. La delega intende innovare profondamente la disciplina previgente, mediante l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento (comma 1, lettera *a*), nonché mediante la previsione di regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro degli interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica, in un'ottica di miglioramento del "rendimento" dei pubblici uffici e dunque di garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Riguardo all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, si deve osservare che - diversamente da altre disposizioni impugnate - è espressamente prevista l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (comma 1, lettera *b*, numero 2). Sono poi dettate regole puntuali e dettagliate, la cui attuazione è demandata al Governo mediante decreti legislativi, inerenti all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni nella fase di prima applicazione (comma 1, lettera



b), all'accesso al ruolo (comma 1, lettera c, numeri 1 e 2), alla formazione permanente (lettera e), alla mobilità (lettera f), al conferimento e alla durata degli incarichi (lettere g e h), al trattamento e ai diritti dei dirigenti privi di incarico (lettera i), alla valutazione dei risultati (lettera l), alla responsabilità (lettera m), alla retribuzione (lettera n), al regime della dirigenza sanitaria (lettera p), alla revoca degli incarichi (lettera q).

È innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi.

Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013).

Le medesime disposizioni sono anche riferite alla competenza regionale residuale in materia di formazione o a quella concorrente in materia di tutela della salute, con riguardo alla disciplina di dettaglio della dirigenza regionale (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006).

È dunque palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni.

Si deve osservare, infatti, che la disposizione contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), numero 2), specifica che l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali deve avvenire previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Il legislatore statale svela, in questo caso, l'esigenza di procedere al coinvolgimento delle Regioni, poiché è consapevole di incidere sulle sfere di competenze regionali.

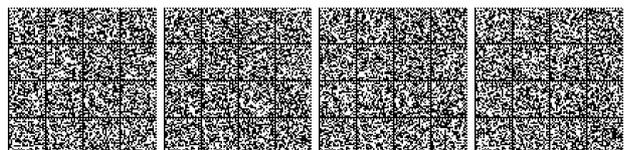
Appare dunque irragionevole non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012). La dettagliata enunciazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega.

4.2.2.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2, c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni - il parere in Conferenza unificata - da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento.

4.2.3.- Restano assorbite le specifiche questioni promosse nei confronti dell'art. 11, comma 1, lettere f), i) e p), in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

5.- Le questioni promosse nei confronti dei commi 1 e 4 dell'art. 16 sono strettamente connesse a quelle riferite agli artt. 17, 18 e 19 della medesima legge.

Infatti, l'art. 16 è censurato nel suo comma 1, poiché conterrebbe una delega alla "riorganizzazione" della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazione azionaria delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale, i cui principi e criteri direttivi



sono indicati, rispettivamente, all'art. 17, all'art. 18 e all'art. 19. Il comma 4 del medesimo art. 16 è censurato nella parte in cui stabilisce le modalità procedurali dell'attuazione delle deleghe, relative alle richiamate materie, e in particolare subordina l'adozione dei relativi decreti legislativi al mero parere della Conferenza unificata, nonostante le molteplici interferenze delle deleghe in ambiti di competenza regionale, in violazione del principio di leale collaborazione.

L'esame di tali questioni deve, pertanto, essere svolto congiuntamente a quello delle questioni inerenti agli artt. 17, 18 e 19.

6.- Anche le disposizioni di cui all'art. 17, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s)* e *t)*, sono impugnate nella parte in cui, definendo i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sono riferite anche al lavoro pubblico regionale, con conseguente violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa regionale. Esse inoltre demandano l'attuazione di tali principi e criteri a decreti legislativi delegati, da adottarsi previo parere in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'art. 16, comma 4), in violazione del principio di leale collaborazione.

6.1.- La questione è fondata, in conformità agli argomenti svolti con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 11 della medesima legge n. 124 del 2015.

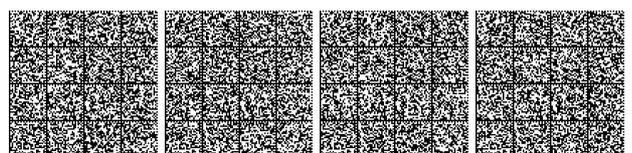
Ancora una volta occorre collocare le disposizioni impuginate nel quadro complessivo delineato dall'art. 17. Quest'ultimo si propone di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, ma in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici.

Le disposizioni specificamente impuginate dettano puntuali indicazioni al Governo riguardo alle procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico, sia con la previsione di requisiti di ammissione e criteri di valutazione (là dove impongono, alla lettera *a*, di privilegiare «l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche», o, alla lettera *b*, «l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche», o ancora là dove prescrivono, alla lettera *d*, la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi, o, alla lettera *e*, l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, o, alla lettera *f*, la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca); sia imponendo modalità di espletamento delle prove (come alla lettera *c*, che prescrive l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi).

Le disposizioni in esame assegnano inoltre al Governo il compito di attribuire all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) le competenze in tema di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia al fine di garantire l'effettività dei controlli (lettera *l*), di definire gli obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in relazione agli effettivi fabbisogni (lettera *m*), di introdurre una disciplina delle forme del lavoro flessibile (lettera *o*), di prevedere il «progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni [...] anche al fine di facilitare i processi di mobilità» (lettera *q*), di semplificare la disciplina in tema di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, e razionalizzare i sistemi di valutazione (lettera *r*), di ridefinire il regime della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti al fine di accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare (lettera *s*), infine di rafforzare il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione (lettera *t*).

Dall'esame appena svolto emerge chiaramente che le disposizioni impuginate incidono in parte in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, in specie ove dettano indicazioni inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, ormai privatizzato e dunque soggetto alle norme dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva del legislatore statale (fra le tante, sentenza n. 62 del 2013); ove regolano il regime di responsabilità, egualmente riconducibile all'ordinamento civile; ove impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni delineando principi di coordinamento della finanza pubblica. Esse, tuttavia, mettono in gioco, in misura rilevante, anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, in specie quando intervengono a dettare precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale, ripetutamente ricondotto da questa Corte alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004).

Tali competenze si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Tale vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio



di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa.

Come già detto in precedenza, l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento.

Anche in tal caso, tenuto conto che gli interessi e le competenze coinvolte dalle disposizioni impugnate sono solo quelle statali e regionali, deve ritenersi che sia la Conferenza Stato-Regioni il luogo idoneo per il raggiungimento dell'intesa.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t)*, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

7.- Occorre ora esaminare la questione promossa nei confronti dell'art. 18, lettere *a), b), c), e), i), l) e m)*, numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo a operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi e criteri direttivi, che eccederebbero dalle competenze statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «coordinamento della finanza pubblica» e violerebbero l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni. Anche tale articolo è, inoltre, censurato nella parte in cui prevede, in combinato disposto con l'art. 16, comma 4, una forma di raccordo con le Regioni, quella del parere in Conferenza unificata, lesiva del principio di leale collaborazione.

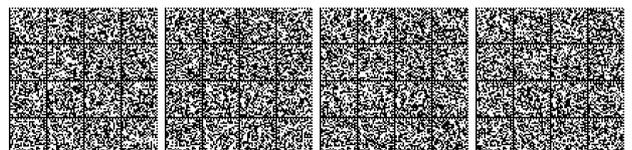
7.1.- La questione è fondata in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già svolte con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli artt. 11 e 17.

Le disposizioni censurate si inseriscono nel contesto delineato dall'intero art. 18. Quest'ultimo contiene specifici criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche al «fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza» (comma 1), a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale.

In questa prospettiva, il «riordino» cui mira l'art. 18 si realizza assegnando al Governo, fra l'altro, il compito di differenziare le tipologie societarie in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici e alla quotazione in borsa (lettera *a*), di ridefinire regole, condizioni e limiti per la costituzione di società o per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche (lettera *b*), di delineare un preciso regime di responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e dei dipendenti delle società partecipate (lettera *c*), di razionalizzare il regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive (lettera *e*), di prevedere la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento (lettera *i*), di regolare i flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate (lettera *l*), nonché di definire una serie di regole puntuali relative alle partecipazioni azionarie degli enti locali (lettera *m*), fra le quali: l'individuazione dei criteri di scelta della forma societaria più adeguata per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative; l'individuazione, per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società; il rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni e l'incentivazione dei processi di aggregazione.

Questa Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica. Da un lato essa ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 326 del 2008). Dall'altro ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che, imponendo a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali, sottraevano alle medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, violando la competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 229 del 2013).

Ciò dimostra che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le disposizioni impugnate dell'art. 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni ammini-



strative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la "concorrenza" di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione. Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata. Quest'ultima è la sede, come si è già detto, più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali.

È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 18, lettere *a), b), c), e), i), l) e m)*, numeri da 1) a 7), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

8.- Si deve, infine, procedere all'esame delle questioni promosse nei confronti dell'art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u)*, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali disposizioni sono impugnate nella parte in cui stabiliscono una serie di principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale che inciderebbero su materie di competenza regionale, la cui attuazione è peraltro demandata a decreti legislativi del Governo da adottarsi previo parere in Conferenza unificata.

8.1.- La questione è fondata, in riferimento al principio di leale collaborazione, secondo le argomentazioni già prima svolte.

Si tratta di una disciplina oggetto di numerosi interventi del legislatore statale, spesso frammentari e in via d'urgenza, su cui questa Corte si è più volte pronunciata, ravvisando una competenza legislativa statale esclusiva a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali di interesse economico «per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 160 del 2016 e n. 325 del 2010) e che siano volti, «in via primaria, alla tutela e alla promozione della concorrenza» (sentenza n. 325 del 2010), nel limite della proporzionalità e adeguatezza dell'intervento (sentenze n. 160 del 2016, n. 443 del 2007, n. 272 del 2004). Ha anche ravvisato una competenza legislativa regionale residuale (che si accompagna alla competenza regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.) a disciplinare tutti quei profili (ivi compreso il trasporto pubblico locale) che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sentenza n. 325 del 2010, n. 307 del 2009, n. 272 del 2004).

Da questi riferimenti emerge con chiarezza che le impugnate disposizioni dell'art. 19 contengono principi e criteri direttivi entro cui si intrecciano previsioni strettamente finalizzate alla tutela della concorrenza (lettera *b*, che attiene alla soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza; lettera *g*, inerente alla definizione dei regimi tariffari), riconducibili alla competenza statale, e previsioni palesemente eccedenti tale finalità, inerenti alla gestione e organizzazione dei medesimi servizi (lettera *b*, che prescrive la soppressione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio; lettera *d*, relativa alla definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; lettera *h*, che impone la definizione delle modalità di tutela degli utenti; lettera *p*, che dispone l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e della partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi), espressione della competenza legislativa regionale residuale, insieme a previsioni incidenti in ambiti ancora diversi, come quelle inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro (lettera *t*).

Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto. Nel dare attuazione a principi e criteri direttivi in esse contenuti, il Governo supera lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata.

È, pertanto, costituzionalmente illegittimo l'art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u)*, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.



9.- Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

5) inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

6) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

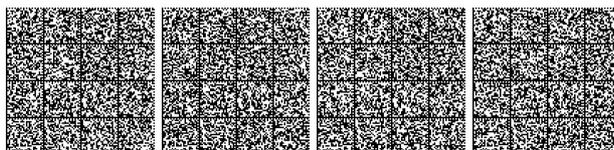
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 252

*Sentenza 18 ottobre - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Protezione civile - Istituzione di uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile - Funzioni - Modifiche agli artt. 69 e 70 della legge regionale n. 6 del 2006.**

- Legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), artt. 1 e 4.

### 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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 5 marzo 2014, depositato in cancelleria il 6 marzo 2014 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 28 febbraio 2014, depositato il 6 marzo 2014 e iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile).

1.1.- Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate recherebbero norme in materia di protezione civile che eccedono dalle competenze attribuite alla Regione Sardegna dagli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dalle relative disposizioni di attuazione. In virtù della clausola di equiparazione alle Regioni ordinarie di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione Sardegna sarebbe titolare, in materia di protezione civile, di potestà legislativa da esercitare in conformità ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Secondo l'Avvocatura generale



dello Stato, gli artt. 1 e 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013 contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali stabiliti, in materia di protezione civile, dall'art. 108, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

In particolare, il censurato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013 istituisce gli uffici territoriali periferici di protezione civile e attribuisce loro alcune funzioni da svolgere in ambito sovra-comunale, mentre l'art. 4 della medesima legge apporta modifiche agli artt. 69 e 70 della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), così da sottrarre alle Province funzioni e compiti in materia di protezione civile.

Assume il ricorrente che dalla lettura congiunta di tali disposizioni si evincerebbe che, dalla data di entrata in vigore della legge impugnata, la Regione non potrebbe più porre in essere, secondo quanto invece previsto dall'art. 108, comma 1, lettera *a)*, numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998, l'attività di indirizzo e coordinamento per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ossia per gli «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria».

In secondo luogo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non sarebbero più esercitate le funzioni provinciali di cui all'art. 70, commi 1 (*recte*: 2), lettera *c)*, 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006 (appunto abrogati dall'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, impugnato di fronte alla Corte costituzionale), i quali darebbero attuazione all'art. 108, comma 1, lettera *b)*, numero 2) e numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998. Non vi sarebbe, pertanto, più alcun ente territoriale che, per l'ambito provinciale, possa porre in essere le funzioni di attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi, di predisposizione dei piani provinciali di emergenza, di vigilanza e di predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da porre in essere al verificarsi degli eventi elencati all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 225 del 1992.

Rileva, inoltre, il ricorrente che le disposizioni impugnate, non prevedendo una disciplina transitoria atta a regolamentare il passaggio delle competenze attribuite all'alveo regionale e l'esercizio delle stesse nelle more della costituzione degli uffici territoriali di protezione civile, violerebbero la ricordata disciplina statale interposta, incidendo sulle funzioni di salvaguardia del territorio e della popolazione già attribuite al territorio provinciale.

Le norme censurate sarebbero, infine, costituzionalmente illegittime avuto riguardo agli interessi salvaguardati dal Servizio nazionale di protezione civile (art. 1 della legge n. 225 del 1992), di cui l'articolazione territoriale entra a far parte, in quanto «la popolazione, anche turistica», non potrebbe dirsi adeguatamente salvaguardata dalla disciplina oggetto del giudizio, e comunque sarebbe soggetta ad una disparità di trattamento rispetto alla popolazione delle restanti Regioni italiane.

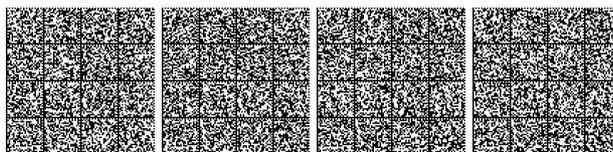
2.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 14 aprile 2014, la Regione Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improcedibile o inammissibile o, in subordine, infondato.

Ritiene anzitutto la Regione che il ricorso sarebbe improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, in quanto le norme interposte individuate dal ricorrente dovrebbero intendersi implicitamente abrogate dall'art. 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), il quale, nell'elencare le funzioni che, esplicitamente e tassativamente, residuano in capo alle Province come enti di area vasta non include le competenze in materia di protezione civile.

Il ricorso sarebbe, inoltre, inammissibile in quanto il ricorrente non avrebbe tenuto alcun conto delle disposizioni statutarie che assicurano alla Regione Sardegna lo speciale ambito di autonomia di cui gode ai sensi dell'art. 116 Cost. e del suo statuto speciale. Invero, quest'ultimo attribuisce alla Regione rilevanti competenze in riferimento agli enti locali e, segnatamente, alle Province, demandando alla potestà legislativa esclusiva della Regione l'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 3, primo comma) e prevedendo che «[c]on legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province» (art. 43, secondo comma). Nel ricorso dello Stato non vi sarebbe alcun riferimento a tali disposizioni statutarie, né sarebbe dimostrato che la legge impugnata esorbiterebbe dalle competenze statutarie della Regione.

Il ricorso sarebbe, inoltre, inammissibile, poiché non espliciterebbe le ragioni per le quali la normativa statale evocata a parametro interposto esprimerebbe un principio fondamentale, a cui la Regione Sardegna si sarebbe dovuta adeguare. La mancanza di argomentazione sul punto sarebbe a più forte ragione motivo di inammissibilità, dal momento che tali disposizioni sono particolarmente dettagliate, e, dunque, la loro natura di principio avrebbe avuto bisogno di specifica dimostrazione.

Il ricorso sarebbe, infine, inammissibile per carenza di motivazione sui parametri evocati.



Nel merito, la difesa della Regione Sardegna chiede alla Corte costituzionale di dichiarare la non fondatezza della questione proposta, in quanto lo statuto speciale per la Sardegna autorizzerebbe la Regione a modificare le attribuzioni assegnate alle Province, ivi comprese quelle relative alla protezione civile: ritiene la difesa regionale che, come l'art. 3, primo comma, dello statuto attribuirebbe alla Regione il potere di istituire (o, specularmente, sopprimere) alcune Province, così l'art. 43, secondo comma, del medesimo statuto consentirebbe alla Regione di modificare le attribuzioni e le funzioni di tali enti.

Parimenti non fondate sarebbero le censure che fanno riferimento ad una pretesa incapacità delle norme impugnate di garantire un'adeguata tutela degli interessi salvaguardati dal Servizio nazionale di protezione civile, in quanto le norme regionali identificano in modo dettagliato le competenze degli uffici territoriali di protezione civile, così da garantire al meglio la funzionalità della protezione civile nei rispettivi ambiti territoriali di competenza. A queste si affiancherebbero, inoltre, in un unico coerente quadro normativo, le funzioni esercitate in materia di protezione civile dalla Regione e dai Comuni.

La difesa regionale osserva che la questione proposta dallo Stato non sarebbe fondata anche sotto altro e diverso aspetto: ferma restando la competenza esclusiva della Regione Sardegna in materia di enti locali, l'entrata in vigore della ricordata legge n. 56 del 2014 - e, in particolare, dell'art. 1, commi 85 e 89, i quali ultimi non assegnano più alle Province alcuna competenza in materia di protezione civile - dimostrerebbe come il Presidente del Consiglio dei ministri vorrebbe contraddittoriamente conservare in capo alle Province sarde competenze che non devono più essere obbligatoriamente esercitate dalle Province delle Regioni ordinarie.

Osserva, infine, la Regione Sardegna che le norme impugnate, come recita lo stesso art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, intervengono nelle more della ridefinizione dell'assetto delle autonomie locali della Regione Sardegna determinatosi a seguito del *referendum* svoltosi il 6 maggio 2012. Ne conseguirebbe che l'istituzione di uffici territoriali della Direzione generale della protezione civile e l'attribuzione ad essi delle funzioni elencate dalla disposizione oggetto del presente giudizio rientrano nel complessivo disegno di riforma del sistema degli enti territoriali sardi.

3.- Con memoria depositata il 23 dicembre 2014, in vista dell'udienza pubblica del 13 gennaio 2015, poi rinviata, la Regione Sardegna insiste per l'improcedibilità, o l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza del ricorso statale.

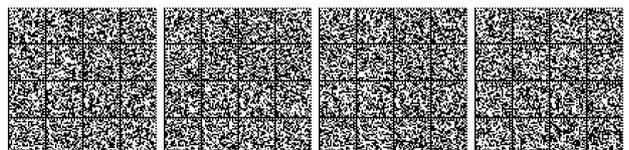
In particolare, essa ricorda che le disposizioni impugnate si sarebbero limitate a trasferire agli uffici territoriali di protezione civile, quali strutture periferiche della Direzione generale di protezione civile, le funzioni esercitate dalle Province sarde, le quali, per volontà degli elettori, sono in corso di soppressione.

In secondo luogo, contesta che l'ambito materiale in esame sia solo quello della protezione civile, ex art. 117, terzo comma, Cost., poiché le disposizioni impugnate afferirebbero anche alla materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi», di esclusiva competenza regionale, e, anzi, il giudizio di prevalenza dovrebbe far propendere la Corte costituzionale per una dichiarazione di afferenza delle disposizioni impugnate a questo secondo ambito materiale.

La difesa della Regione Sardegna ricorda, inoltre, la sentenza n. 220 del 2013, nella quale la Corte costituzionale avrebbe ribadito che «la disciplina statale in materia di funzioni provinciali non si applica alle regioni autonome, tra cui la resistente, che hanno competenza esclusiva in materia». Anche per tale ragione non vi sarebbe, dunque, lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto alle eccezioni processuali già indicate nella memoria di costituzione in giudizio, la difesa della Regione Sardegna insiste, anzitutto, nella richiesta di una declaratoria di improcedibilità del ricorso, in quanto la legge n. 56 del 2014 avrebbe implicitamente abrogato le disposizioni evocate dallo Stato quali parametri interposti. A sostegno di questo argomento, sottolinea che la legge n. 56 del 2014 è stata in alcune parti novellata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, e che, anche in seguito a tali modifiche, le funzioni di protezione civile non solo non sono state affidate alle Province, ma, anzi, il legislatore avrebbe previsto la possibilità che i Comuni attribuiscono tali funzioni alle unioni di Comuni. Inoltre, ricorda come neppure dagli accordi, siglati in sede di Conferenza unificata, volti a dare attuazione alla legge n. 56 del 2014, si possa desumere il mantenimento delle funzioni di protezione civile in capo alle Province.

Quanto alla manifesta inammissibilità del ricorso, già evidenziata nell'atto di costituzione in giudizio, la difesa della Regione Sardegna ribadisce come il ricorrente non abbia tenuto alcun conto delle disposizioni statutarie che assicurano alla Regione lo speciale ambito di autonomia di cui gode ai sensi dell'art. 116 Cost. e della legge cost. n. 3 del 1948, mentre la giurisprudenza della Corte costituzionale pretenderebbe che il ricorso ricostruisca l'esatto perimetro del *thema decidendum* anche alla luce del differente regime di riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione per le Regioni ordinarie e dallo statuto per le Regioni autonome (è menzionata, sul punto, in particolare, la sentenza n. 288 del 2013).



Il ricorso sarebbe, infine, inammissibile poiché non avrebbe motivato, nemmeno succintamente, per quale ragione le disposizioni invocate a parametro interposto costituirebbero principi fondamentali.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016, la Regione Sardegna ha depositato, in data 16 settembre 2016, alcuni documenti al fine di dimostrare le modalità di funzionamento del sistema regionale di protezione civile. In data 27 settembre 2016, ha inoltre presentato istanza di rinvio dell'udienza, in quanto sarebbe all'esame della Giunta regionale uno schema di deliberazione concernente «Indirizzi per l'attivazione e l'allestimento degli uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale della Protezione civile previsti dall'art. 1 della L.R. n. 36/2013».

Sempre in data 27 settembre 2016 la difesa regionale ha depositato una memoria in cui ribadisce la richiesta di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a coltivare il gravame, in quanto la legge n. 56 del 2014 avrebbe abrogato le disposizioni evocate a parametro interposto. In alternativa, insiste per l'inammissibilità del ricorso, proprio perché tali norme interposte sarebbero state abrogate. A tal fine, la difesa regionale ricorda che - nella legge n. 56 del 2014 e negli atti che sono stati in seguito approvati dalla Conferenza unificata - le funzioni di protezione civile non rientrano tra le funzioni fondamentali che devono essere mantenute in capo alle Province.

Ribadisce, in subordine, l'eccezione di inammissibilità in quanto il ricorrente non avrebbe indicato le disposizioni che assicurano alla Regione Sardegna uno speciale ambito di autonomia e, in particolare, l'art. 3, primo comma, lettera *b*), dello statuto, che assegnerebbe alla Regione una competenza legislativa di rango primario in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», e l'art. 43 del medesimo statuto, che rimetterebbe alla legge regionale la disciplina delle «funzioni» delle Province.

Nel chiedere che, nel merito, il ricorso sia rigettato, la difesa regionale illustra l'attuale organizzazione e funzionamento del sistema di protezione civile nella Regione Sardegna, al fine di dimostrare l'infondatezza dei «timori paventati dal ricorrente», il quale avrebbe lamentato che non vi sia più alcun ente territoriale che eserciti le funzioni di previsione e prevenzione dei rischi.

Sul punto, la difesa regionale afferma che, con riferimento alle funzioni di attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi, con decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 156 del 30 dicembre 2014, sarebbe stato reso operativo, a far data dal 1° gennaio 2015, il Centro funzionale decentrato regionale; che la funzione di prevenzione dei rischi sarebbe esercitata attraverso i c.d. presidi territoriali; che, infine, quanto alla funzione di predisposizione dei piani provinciali di emergenza, la Giunta regionale, con deliberazione n. 20/10 del 12 aprile 2016, ha dettato le «Linee guida per la pianificazione comunale e intercomunale di protezione civile», al fine di dotare i Comuni del supporto tecnico della Regione nel processo di redazione dei piani di emergenza. Da tale quadro emergerebbe che le funzioni un tempo presidiate dalle Province sarebbero state ricollocate in capo alla Regione, ad uffici territoriali della stessa, a Comuni od unioni di Comuni, in linea con le scelte operate dal legislatore nazionale con la legge n. 56 del 2014.

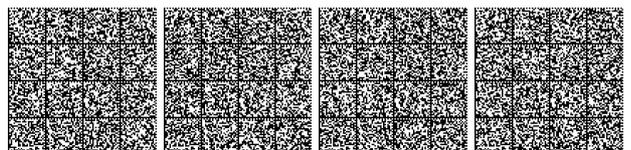
Osserva, infine, che la legge della Regione Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali in Sardegna), nel provvedere al riordino delle autonomie locali, ha stabilito, all'art. 24, comma 4, che «Le province e le loro circoscrizioni non costituiscono ambito necessario per l'organizzazione decentrata degli uffici regionali» e, pertanto, che la riallocazione a livello regionale e comunale delle funzioni precedentemente esercitate in ambito provinciale sarebbe non soltanto un atto legittimo, ma un atto addirittura dovuto.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle disposizioni contenute all'art. 108, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Le disposizioni impugnate, rispettivamente, istituiscono gli uffici territoriali quali strutture periferiche della Direzione generale di protezione civile operanti a livello sovracomunale e modificano gli artt. 69 e 70 della legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013 prevede che, nelle more della definizione del nuovo ordinamento degli enti locali, gli istituiti uffici territoriali, quali strutture periferiche della Direzione generale della protezione civile operanti in ambito sovracomunale, esercitano le seguenti funzioni: *a*) attività organizzative e di gestione del volontariato; *b*) predisposizione, in ambito sovracomunale, del programma di previsione e prevenzione rischi; *c*) supporto alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile; *d*) attività istruttorie e di verifica degli interventi



di cui alla legge della Regione Sardegna 21 novembre 1985, n. 28 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai comuni, province e comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche); e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito sovracomunale.

L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, per parte sua, abroga alcune disposizioni contenute nella legge reg. Sardegna n. 9 del 2006.

All'art. 69, comma 1, lettera b), di tale legge sono abrogate le parole «provinciali e»: ne consegue che la Regione non svolge più l'attività di indirizzo e coordinamento finalizzata alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ossia per gli «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria».

All'art. 70 della medesima legge è abrogata la lettera c) del comma 2, la quale assegnava alle Province le attività organizzative e di utilizzo del volontariato e le relative attività formative, secondo le indicazioni della programmazione regionale.

È quindi abrogato il comma 3 del medesimo art. 70, il quale attribuiva alle Province i seguenti compiti: a) attuazione in ambito provinciale dell'attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabiliti dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; b) predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; c) vigilanza sulla predisposizione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992.

È, infine, abrogato il comma 4 del citato art. 70, il quale attribuiva alle Province l'erogazione di una quota delle attività formative secondo le indicazioni della programmazione regionale.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero da ascrivere alla materia «protezione civile», nella quale la Regione Sardegna non avrebbe una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni a statuto ordinario. Infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e le relative disposizioni di attuazione non le assegnano alcuna competenza in questa materia, e, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione Sardegna, in materia di protezione civile, sarebbe titolare di una potestà legislativa di natura concorrente. Per questa ragione, il ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con le ricordate disposizioni contenute nel d.lgs. n. 112 del 1998, che fungerebbero da principi fondamentali della materia, vincolanti per la Regione.

Assume, in particolare, il ricorrente che dalla lettura congiunta delle disposizioni censurate si evincerebbe che, a partire dalla data di entrata in vigore della legge che le contiene, la Regione non potrebbe più porre in essere, secondo quanto invece previsto dall'art. 108, comma 1, lettera a), numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998, l'attività di indirizzo per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza per gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

In secondo luogo, la difesa statale lamenta che, quale conseguenza dell'abrogazione dell'art. 70, commi 1 (*recte*: 2), lettera c), 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, non sarebbe più data attuazione a quanto disposto dalla norma interposta contenuta nell'art. 108, comma 1, lettera b), numero 2) e numero 3), del d.lgs. n. 112 del 1998, e pertanto, non vi sarebbe più alcun ente territoriale che, per l'ambito provinciale, possa porre in essere le funzioni di attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi, di predisposizione dei piani provinciali di emergenza, di vigilanza e di predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da porre in essere al verificarsi degli eventi elencati al citato art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

Rileva, ancora, l'Avvocatura generale dello Stato che - non essendo stata prevista una disciplina transitoria che regolamenti il passaggio delle competenze all'ambito regionale, né l'esercizio delle stesse nelle more della costituzione degli uffici territoriali di protezione civile - sarebbe messa a rischio l'effettività e continuità di esercizio delle funzioni di protezione civile con pregiudizio per la salvaguardia del territorio e della popolazione.

2.- Vanno rigettate le eccezioni preliminari avanzate dalla difesa della Regione Sardegna.

Infondata è, in primo luogo, l'eccezione di improcedibilità della questione, avanzata perché il parametro interposto - costituito da alcune disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 - sarebbe stato implicitamente abrogato dall'art. 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni). Anche a prescindere dal rilievo che l'eventuale abrogazione del parametro interposto potrebbe semmai determinare una pronuncia di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione (sentenze n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012), è da considerare che la legge n. 56 del 2014 non si applica alle Regioni ad autonomia speciale (art. 1, comma 145) e non abroga espressamente le disposizioni evocate a parametro interposto, bensì individua le fun-



zioni fondamentali delle Province delle Regioni a statuto ordinario. Per queste ragioni, la valutazione delle conseguenze che la legge n. 56 del 2014 comporta sulla vigenza delle disposizioni evocate a parametro interposto pone problemi interpretativi che riguardano il merito, e non l'ammissibilità, delle questioni sollevate.

Da rigettare è altresì l'eccezione di inammissibilità del ricorso perché il ricorrente non avrebbe tenuto alcun conto delle disposizioni statutarie che assicurano alla Regione Sardegna lo speciale ambito di autonomia garantito dall'art. 116 Cost. e dallo statuto, trascurando, in particolare, le disposizioni che le attribuiscono competenze primarie in materia di enti locali (artt. 3, primo comma, e 43, secondo comma, dello statuto speciale per la Sardegna).

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto (*cf.*, *ex multis*, sentenze n. 28 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013). Tuttavia, nel caso ora all'attenzione di questa Corte, il ricorrente richiama quale parametro l'art. 117, terzo comma, Cost., espressamente giungendovi previo riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e dunque avendo ben presente che lo statuto speciale per la Sardegna nulla dispone sulla competenza legislativa regionale in materia di protezione civile, cui il ricorrente stesso ascrive le disposizioni impuginate.

La difesa regionale, per parte sua, non contestando che la materia protezione civile spetti alla potestà legislativa concorrente, eccipe piuttosto che l'Avvocatura generale dello Stato non abbia tenuto in considerazione la competenza regionale primaria in materia di enti locali.

Anche tale eccezione, tuttavia, non attiene al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata (tra le tante, sentenze n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

Infondata, infine, è l'eccezione d'inammissibilità per carenza di motivazione sui parametri evocati, basata in particolare sul fatto che il ricorso non espliciterebbe quale principio fondamentale, vincolante per la Regione Sardegna, sarebbe ricavabile dalla normativa statale evocata a parametro interposto.

Nel ricorso, il parametro del giudizio è identificato in modo chiaro, come pure lo sono le disposizioni evocate a parametro interposto, e le censure, seppur sinteticamente, sono argomentate in modo tale da consentire la determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati (*ex multis*, sentenze n. 142 e n. 54 del 2015 e n. 54 del 2014).

3.- Le questioni non sono fondate, alla luce dell'invocato art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.- Le disposizioni impuginate sottraggono alle Province alcuni compiti in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati della Regione. Nell'ambito del generale riordino del sistema degli enti locali sardi, il legislatore regionale ha inteso ridisegnare l'assetto regionale della protezione civile, riducendo in tale settore le competenze assegnate alle Province e, di converso, ampliando le funzioni della Regione stessa e dei Comuni.

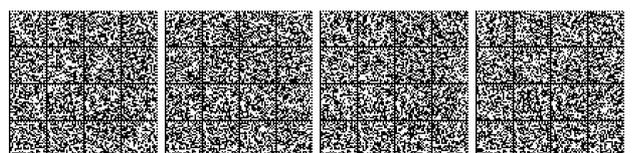
A tal fine, attraverso l'abrogazione dell'art. 70, comma 2, lettera c), e comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, è sottratta alle Province una serie di funzioni e compiti: le funzioni relative alle attività di volontariato e alle connesse attività formative; il compito di attuare, per il proprio ambito, le attività di previsione e di prevenzione dei rischi, conformemente ai programmi e ai piani regionali; quello di predisporre i piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; infine, il compito di vigilare sulla predisposizione dei servizi urgenti da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.

Il legislatore regionale, invece, conserva ancora in capo alle Province, ai sensi dell'art. 70, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006 - non abrogate - l'esecuzione degli interventi, di rilevanza provinciale, necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, e l'esecuzione degli interventi urgenti, sempre di rilevanza provinciale, in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di tali eventi.

3.2.- Le disposizioni ricordate - per il loro chiaro contenuto normativo, confermato anche dal titolo della legge - sono riconducibili alla materia «protezione civile».

In tale materia, la Regione Sardegna - come afferma l'Avvocatura generale dallo Stato, non contestata, sul punto, dalla difesa regionale - non dispone di una potestà legislativa più ampia di quella attribuita alle Regioni ordinarie, poiché né lo statuto speciale per la Sardegna, né le relative disposizioni di attuazione menzionano competenze in questo ambito o in ambiti con essa interferenti.

Prima della riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione, recata dalla legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997) conferì alla Regione Sardegna tutte le funzioni amministrative che il d.lgs. n. 112 del 1998 aveva delegato alle Regioni ordinarie.



narie e ai loro enti locali. Tale conferimento, pertanto, aveva riguardato anche le funzioni amministrative in materia di protezione civile, di cui all'art. 108 dello stesso decreto legislativo.

Avendo la revisione costituzionale del 2001 attribuito alle Regioni ad autonomia ordinaria la potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile, identica competenza legislativa ha acquisito la Regione Sardegna, in virtù del silenzio dello statuto speciale sul punto e della conseguente applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenze n. 199 del 2014, n. 287 del 2012 e n. 165 del 2011).

In tale contesto, non può certo sostenersi che la specifica allocazione delle diverse funzioni tra gli enti locali del sistema regionale in materia di protezione civile, quale definita dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, risulti "cristallizzata" e non possa essere modificata in virtù dell'esistenza di una disposizione di attuazione statutaria che, genericamente, conferisce alla Regione e ai suoi enti locali molteplici funzioni amministrative.

Inoltre, ed è quel che più conta, nelle materie di potestà legislativa concorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio - in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale - allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005). E nulla, peraltro, impedirebbe allo Stato di lamentare la lesione, non già dell'art. 117, terzo comma, Cost., come avvenuto in questo caso, ma dell'art. 118, primo comma, Cost., qualora ritenesse che - in materie che alla competenza delle Regioni ad autonomia speciale spettino non già per decisione dello statuto ma in virtù della ricordata clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004) - la scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda proprio ai ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione o adeguatezza (sentenze n. 144 del 2014, n. 235 del 2009, n. 238 del 2007, n. 196 e n. 43 del 2004).

In definitiva, il ricorso presentato per asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondato, giacché legittimamente può la legge della Regione Sardegna decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, "spostare" tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale. Ciò, del resto, avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato - anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione - che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni.

3.3.- È inoltre da osservare come tutte le funzioni amministrative previste dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, e precedentemente esercitate dalle Province, siano state riallocate.

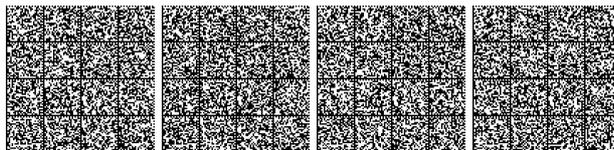
Ai neo-istituiti uffici regionali decentrati è infatti assegnata la funzione di «predisposizione, in ambito sovra comunale, del programma di previsione e prevenzione rischi» (art. 1, comma 1, lettera *b*), legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), la quale ricomprende larga parte delle funzioni precedentemente esercitate dalle Province.

Certamente essa sostituisce la funzione di «attuazione in ambito provinciale dell'attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabiliti dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi» (art. 70, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera abrogata dall'impugnato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013).

Ai medesimi uffici sono affidate le «attività organizzative e di gestione del volontariato» (art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), le quali ricomprendono le funzioni precedentemente svolte dalle Province, relative alle «attività organizzative e di utilizzo del volontariato e relative attività formative» (art. 70, comma 2, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera anch'essa abrogata dall'impugnato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013).

Agli uffici decentrati regionali non è invece affidata la funzione di «predisposizione dei piani provinciali di emergenza» (art. 70, comma 3, lettera *b*) della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, lettera abrogata dal più volte citato art. 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013). Tuttavia, l'eliminazione di tali piani provinciali non costituisce una violazione del parametro costituzionale effettivamente invocato e della relativa norma interposta, dal momento che tale funzione continua ad essere esercitata attraverso la predisposizione dei «piani comunali e/o intercomunali di emergenza» che i Comuni devono predisporre e attuare in base agli indirizzi regionali (ai sensi degli artt. 69, comma 1, lettera *b*), e 70, comma 6, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006).

Il legislatore - nell'esercizio delle proprie competenze - ha, dunque, inteso eliminare il livello provinciale di svolgimento di tali funzioni e strutturare le attività di previsione, prevenzione e predisposizione dei piani di emergenza sui



soli livelli regionale (anche attraverso la creazione di uffici decentrati) e comunale e/o intercomunale, qualora i Comuni conferiscano alle unioni di Comuni le funzioni della protezione civile.

Ma la lamentata assenza, nella legge regionale, di un determinato livello di governo, quale sede adeguata di allocazione di alcune funzioni amministrative in materia di protezione civile, avrebbe dovuto semmai essere prospettata, come già ricordato, invocando la lesione dell'art. 118, primo comma, Cost., non già dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del parametro interposto indicato nel ricorso.

3.4.- L'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la disposizione impugnata trasferisce le funzioni in materia di protezione civile dalle Province ad uffici territoriali regionali (quelli appunto istituiti dall'impugnato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013), senza prevedere un regime transitorio, lamentando, dunque, che, nelle more della loro effettiva costituzione, nessun ente svolgerebbe le funzioni previste dalla disciplina statale evocata a parametro interposto.

Anche tale censura è priva di pregio, poiché, pur in assenza di una disciplina transitoria, in ossequio al principio generale di continuità dell'azione amministrativa, le funzioni continuano ad essere esercitate dall'ente che, in precedenza, ne era titolare (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 384 e n. 50 del 2005 e n. 13 del 2004). Peraltro, ancora prima della proposizione del ricorso statale, la Giunta della Regione Sardegna, con deliberazione n. 1/43 del 17 gennaio 2014, aveva già chiarito che, nelle more della costituzione degli uffici territoriali di protezione civile, le Province avrebbero comunque dovuto continuare ad esercitare le funzioni loro precedentemente assegnate, trattandosi di funzioni fondamentali e indefettibili, il cui esercizio non può subire soluzioni di continuità.

Questa Corte è, infine, consapevole della circostanza che, in concreto, gli uffici territoriali di protezione civile non sono stati ancora costituiti, e che, mentre in una prima fase, in virtù del ricordato principio di continuità, le funzioni in parola hanno continuato ad essere svolte dalle Province, attualmente, come allegato dalla Regione Sardegna, l'attività di prevenzione dei rischi è esercitata dal Centro funzionale decentrato, operativo dal 1° gennaio 2015, in attuazione del decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 156 del 30 dicembre 2014. Inoltre, l'attività di prevenzione dei rischi è ora svolta dai c.d. "Presidi territoriali" e la predisposizione dei piani di emergenza è effettuata a livello comunale e/o intercomunale.

Ne discende che l'effettivo esercizio delle funzioni di protezione civile, nella Regione Sardegna, non corrisponde al quadro normativo oggetto del presente giudizio.

Ciò, tuttavia, non rileva in un giudizio costituzionale in via principale in cui sia lamentato il solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, in questo, le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in se stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo (sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 253

*Sentenza 8 - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Beni invenduti - Inclusione dei prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale.**

- Legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti), art. 2, comma 1, lettera *d*).

## 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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 agosto 2015, depositato il 25 agosto 2015 ed iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessandra Rava per la Regione Piemonte.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 21-25 agosto 2015, depositato il 25 agosto 2015 e iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 37, 38, 70, 104, 141, 142, 142-*bis*, 144, 152 e 153 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», e dell'art. 117, secondo comma, lettere *i*) (*recte*: *l*) e *g*), della Costituzione.

1.1.- Ritiene, anzitutto, il ricorrente che la legge reg. Piemonte n. 12 del 2015, contenente norme volte alla promozione di interventi di recupero, valorizzazione e distribuzione dei beni invenduti, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione a plurime disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 219 del 2006, nella parte in cui include tra i beni invenduti «i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale» (art. 2, comma 1, lettera *d*).



L'Avvocatura generale dello Stato premette che la disciplina delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo e della loro destinazione, nonché delle eventuali ipotesi di ritiro dal commercio, atterrebbe, per evidenti ragioni, ai principi fondamentali della legislazione in materia di tutela della salute, rimessi alla potestà legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tale disciplina sarebbe contenuta nel d.lgs. n. 219 del 2006, che - negli artt. 37, 38, 70, 104, 141, 142, 142-bis, 144, 152 e 153 - regola le ipotesi di ritiro dal commercio dei medicinali potenzialmente dannosi per la salute. Sono, in particolare, ricordate le norme contenute negli artt. 141 e 142 del d.lgs. n. 219 del 2006, i quali, rispettivamente, prevedono i casi in cui l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) può disporre la sospensione, la revoca o la modifica dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un farmaco e quelli in cui può vietare la vendita e l'utilizzazione del farmaco o disporre il ritiro dal commercio o il sequestro.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione regionale impugnata si presenterebbe, da un lato, «come poco chiara e contraddittoria» e, dall'altro, «come pericolosa per la salute dei cittadini». Dal quadro normativo statale ricordato dal ricorrente emergerebbe, infatti, che le ipotesi di ritiro dal commercio dei farmaci sono giustificate dalla necessità di assicurare la tutela della salute e, pertanto, non sarebbe ammissibile che tali prodotti, destinati ad essere rimossi dal commercio in base alla legislazione statale, possano poi essere riutilizzati e redistribuiti, come invece sembrerebbe prevedere la disposizione regionale impugnata.

1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *i*) (*recte: l*), poiché, se la norma regionale impugnata intendesse fare riferimento ad altre e non meglio specificate ipotesi di farmaci «destinati all'eliminazione dal circuito commerciale», non coincidenti e ulteriori rispetto a quelle previste dal d.lgs. n. 219 del 2006, essa sarebbe contraddittoria, in quanto non risulterebbe chiaro per quali motivi un farmaco, non ancora scaduto, dovrebbe essere ritirato dal mercato. La disposizione impugnata sarebbe, comunque, costituzionalmente illegittima, poiché eventuali ulteriori ipotesi di ritiro dal mercato, diverse da quelle fondate su ragioni attinenti alla tutela della salute, «inciderebbero sulla libertà di iniziativa economica dei produttori e degli altri soggetti interessati e, di conseguenza, interverrebbero in materia di "ordinamento civile", riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

1.3.- La disposizione regionale impugnata sarebbe, infine, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che affida alla legislazione esclusiva dello Stato la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», poiché essa interferirebbe con le funzioni che la già ricordata disciplina statale affida all'AIFA, che è un ente pubblico statale.

2.- Con atto depositato il 1° ottobre 2015 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato.

La difesa regionale ricorda che oggetto e finalità della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015 è la promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti; che essa è rivolta agli enti locali, alle cooperative sociali, alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale e alle ONLUS, affinché tali soggetti, in collaborazione con i produttori e i distributori presenti sul territorio regionale, presentino, per il recupero e la valorizzazione dei beni invenduti, progetti da finanziare sulla base di bandi da definirsi con un regolamento regionale.

Essa osserva, quindi, che dalla lettura complessiva della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015 emergerebbe l'inammissibilità del ricorso statale, poiché la denunciata violazione degli evocati parametri sembrerebbe riguardare «non già l'assetto delle attribuzioni statali e regionali bensì la latitudine e la portata della disposizione impugnata». Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenterebbe, in sostanza, che la norma regionale sia «poco chiara, contraddittoria e pericolosa per la salute dei cittadini», senza tuttavia precisare le ragioni di tale censura.

La difesa regionale osserva, inoltre, che la norma impugnata sarebbe preordinata al finanziamento dei ricordati progetti nell'ambito della legislazione statale: in assenza di una violazione delle competenze legislative statali, infatti, essa non potrebbe che essere interpretata in modo compatibile con le disposizioni statali. La stessa AIFA non potrebbe che essere l'unico ente statale chiamato a disporre del ciclo di vita dei farmaci.

Non fondata - secondo la difesa regionale - sarebbe anche l'eccezione di incostituzionalità con riferimento alla lesione della libertà di iniziativa economica privata dei produttori, non solo perché anche costoro sono soggetti alla normativa nazionale e comunitaria, ma perché gli stessi produttori e distributori potrebbero collaborare ai progetti previsti dalla legge regionale.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in cui ribadisce gli argomenti già illustrati nel ricorso.



*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti) per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 37, 38, 70, 104, 141, 142, 142-*bis*, 144, 152 e 153 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», e dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *g*), della Costituzione.

Assume, anzitutto, il ricorrente che l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato in quanto la disciplina delle condizioni di commerciabilità dei farmaci, del loro utilizzo e della loro destinazione, nonché delle eventuali ipotesi di ritiro dal commercio, atterrebbe, per evidenti ragioni, ai principi fondamentali della legislazione in materia di tutela della salute, rimessi alla potestà legislativa dello Stato. Tali principi fondamentali sarebbero contenuti nel d.lgs. n. 219 del 2006, di cui il ricorrente menziona gli artt. 37, 38, 70, 104, 141, 142, 142-*bis*, 144, 152 e 153, e di cui poi illustra particolarmente, «a titolo esemplificativo», gli artt. 141 e 142.

La disposizione regionale impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché eventuali ulteriori ipotesi di ritiro dal mercato, diverse da quelle giustificate per motivi di tutela della salute, «inciderebbero sulla libertà di iniziativa economica dei produttori e degli altri soggetti interessati e, di conseguenza, interverrebbero in materia di “ordinamento civile”, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Essa sarebbe, infine, lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che affida alla legislazione esclusiva dello Stato la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», poiché interferirebbe con le funzioni che la disciplina statale affida all'AIFA.

2. - Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Piemonte ha approvato la legge regionale 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), nella quale è disposta, all'art. 64, comma 1, l'abrogazione della lettera *d*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015.

La disposizione censurata è stata, dunque, interamente abrogata.

Affinché una tale modifica normativa possa determinare la cessazione della materia del contendere, la costante giurisprudenza costituzionale richiede il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, e le disposizioni censurate non devono avere avuto medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenze n. 199, n. 185, n. 155, n. 147, n. 101 e n. 39 del 2016, n. 32, n. 17, n. 8 e n. 2 del 2015).

Nel caso ora in esame, ricorrono entrambi tali requisiti.

A seguito dell'abrogazione della disposizione impugnata con il ricorso statale, a partire dal 23 dicembre 2015, «i prodotti farmaceutici e parafarmaceutici di prossima scadenza e destinati all'eliminazione dal circuito commerciale» non sono più inclusi tra i beni invenduti oggetto di progetti di recupero, valorizzazione e distribuzione. L'abrogazione è, dunque, pienamente satisfattiva delle ragioni del ricorrente.

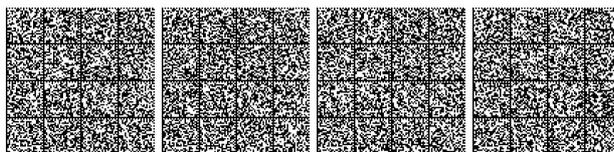
È integrato anche il secondo requisito richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, ossia la mancata applicazione della disposizione impugnata.

L'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015 è rimasto in vigore per un breve lasso di tempo (dal 10 luglio al 23 dicembre 2015). Ma, quel che più conta, la disposizione censurata non era di immediata applicazione. L'art. 4 della legge in esame prevede, infatti, che la Giunta regionale, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, sentita la commissione consiliare competente, approvi un regolamento di attuazione, che definisca le linee guida programmatiche in riferimento a tempi, criteri, modalità di attuazione e di finanziamento triennale degli interventi; agli specifici contenuti dei bandi e alle modalità di approvazione e finanziamento dei progetti e delle attività di recupero, valorizzazione, stoccaggio e redistribuzione dei beni invenduti; all'entità massima erogabile dei contributi, alle procedure e ai termini per la presentazione delle domande; e, infine, alla disciplina delle modalità di realizzazione delle campagne di sensibilizzazione, formazione e informazione.

La presenza di tale regolamento è, dunque, condizione essenziale per l'attuazione della disposizione impugnata della legge reg. Piemonte n. 12 del 2015: sicché, in assenza delle norme regolamentari, nessun bando relativo al recupero dei beni invenduti potrebbe esser pubblicato, né alcun finanziamento erogato.

Ebbene, il regolamento previsto dall'art. 4 non risulta, allo stato, approvato: se ne può dedurre che, nel periodo di vigenza della disposizione impugnata, nessun progetto di valorizzazione e recupero dei beni invenduti ha potuto avere ad oggetto prodotti farmaceutici o parafarmaceutici.

Deve dunque essere dichiarata cessata la materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera d), della legge della Regione Piemonte 23 giugno 2015, n. 12 (Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e g), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160253

N. 254

*Ordinanza 18 ottobre - 25 novembre 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Cassa Nazionale della Previdenza Forense - Contributo per finalità solidaristica a carico degli avvocati pensionati di vecchiaia.**

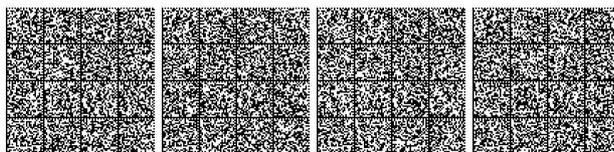
- Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 3, comma 12; in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 11, in combinato disposto con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012; legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), artt. 2, comma 8, 10, comma 3, e 11, comma 4.

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, Augusto Antonio BARBERA,



ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) e dell'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008; dell'art. 18, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in combinato disposto con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012, degli artt. 2, comma 8, 10, comma 4 (*recte*: comma 3), 11, comma 3 (*recte*: comma 4) della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento vertente tra M.T. e la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense con ordinanza del 30 luglio 2014, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di M.T. e della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Giuseppe Ferraro per M.T., Massimo Luciani per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

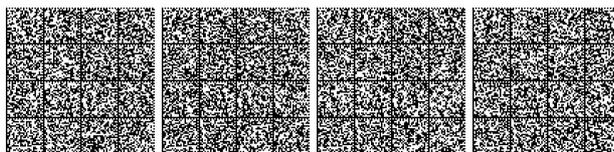
Ritenuto che con ordinanza del 30 luglio 2014, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale dell'anno 2015, emessa nel corso di una causa civile promossa dall'avvocato M.T. nei confronti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) e dell'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008; nonché dell'art. 18, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in combinato disposto con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012, nella parte in cui tali disposizioni «prevedono in ragione delle aliquote del contributo soggettivo a carico dei pensionati di vecchiaia, un maggiore contributo solidaristico di tale categoria rispetto a quello posto a carico degli avvocati non pensionati»;

che il giudice ha dubitato, altresì, della legittimità costituzionale delle medesime disposizioni e degli artt. 2, comma 8, 10, comma 4 (*recte*: comma 3), e 11, comma 3 (*recte*: comma 4), della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), in riferimento all'art. 38 Cost., nella parte in cui «non prevedono un tetto massimo alla contribuzione erogata dai pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica e, pertanto, non tutelano la funzione previdenziale della contribuzione versata»;

che il rimettente premette di essere chiamato a decidere in ordine al ricorso con cui l'avvocato M.T. ha adito il giudice del lavoro per ottenere il rimborso delle somme versate a titolo di contributo soggettivo obbligatorio alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense dal 1° settembre 1995, data di maturazione della pensione di vecchiaia, ovvero, in subordine, il riconoscimento dei supplementi di pensione (biennale e triennale) mai percepiti o, in ulteriore subordine, la restituzione dei contributi versati «oltre i settanta anni di età, quale differenza tra i contributi versati e l'importo complessivo della pensione percepita»;

che la Cassa, esercitando la potestà attribuitale dalla legge n. 335 del 1995, ha provveduto ad elevare le aliquote sia del contributo soggettivo che del contributo integrativo con i Regolamenti del 17 marzo 2006 e del 19 settembre 2008;

che, secondo il giudice *a quo*, la legge n. 335 del 1995 avrebbe dato luogo ad una «sostanziale delegificazione» della materia;



che l'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha previsto l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione per tutti coloro che risultino aver percepito un reddito derivante dallo svolgimento dell'attività professionale e ha stabilito che «[p]er tali soggetti è previsto un contributo soggettivo minimo con aliquota non inferiore al cinquanta per cento di quella prevista in via ordinaria per gli iscritti a ciascun ente»;

che con il Regolamento del 5 settembre 2012 la Cassa ha ulteriormente elevato l'aliquota del contributo dovuto dai pensionati di vecchiaia iscritti all'albo;

che il rimettente ha osservato che mentre fino al 2006 il contributo solidaristico è stato fatto gravare in egual misura su tutti gli avvocati, a partire dalle innovazioni introdotte dal Regolamento del 17 marzo 2006, ai pensionati di vecchiaia è stato imposto il pagamento di un contributo soggettivo più elevato rispetto a quello dovuto dagli avvocati non pensionati;

che tale assetto normativo suscita dubbi di legittimità costituzionale nel Tribunale rimettente sotto il profilo della disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost.;

che, secondo lo stesso Tribunale, l'ammontare del contributo dovuto dagli avvocati pensionati risulterebbe, altresì, talmente elevato da compromettere l'utilità derivante dalla percezione del trattamento pensionistico, violando, quindi, l'art. 38 Cost. che tutela la «funzione previdenziale della contribuzione versata»;

che, secondo il rimettente, la sindacabilità dei regolamenti da parte della Corte sarebbe possibile poiché le disposizioni impugnate presentano un rapporto di integrazione in forza del quale le norme di rango primario non sarebbero intelleggibili se non alla luce delle norme di rango secondario e il precetto da sottoporre al vaglio della legittimità costituzionale deriverebbe dal combinato disposto o continuum normativo esistente tra di esse;

che il vaglio di legittimità costituzionale sui regolamenti in rapporto di integrazione con la fonte primaria è stato ritenuto possibile dalla consolidata giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla sentenza n. 34 e dalla ordinanza n. 10 del 2011;

che si è costituito in giudizio l'avvocato M.T. domandando l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Napoli, sottolineando di dover corrispondere alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, a titolo di contributo di solidarietà, una somma superiore a quella corrisposta dagli avvocati non pensionati, nonché superiore alla pensione percepita e aggiungendo che il principio di proporzionalità e sinallagmaticità che regola il rapporto tra contribuzione e pensione non può essere derogato neppure da ragioni di tipo solidaristico;

che si è costituita in giudizio la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, secondo la Cassa, l'inammissibilità della questione discenderebbe dalla violazione dell'art. 134 Cost., in quanto, stando al petitum dell'ordinanza, la domandata declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe ad oggetto regolamenti di delegificazione, come del resto osservato dallo stesso rimettente, e non di attuazione, con ciò rendendo peraltro non pertinente il richiamo alle pronunce della Corte costituzionale n. 34 e n. 10 del 2011;

che, con riferimento alla censura formulata in relazione all'art. 38 Cost., la Cassa ha osservato che il rimettente ha chiesto alla Corte un intervento additivo con il quale dovrebbe essere indicato un «limite alla contribuzione di solidarietà» senza illustrare, tuttavia, per quale motivo questa soluzione sarebbe costituzionalmente obbligata;

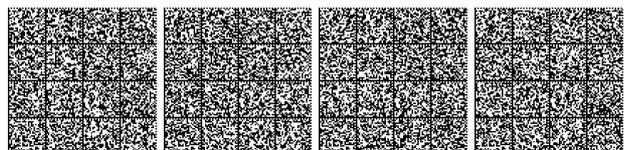
che, quanto al merito delle censure, non vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost. perché, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 132 del 1984), non vi è un obbligo di pari proporzionalità fra oneri contributivi e trattamento pensionistico e, inoltre, perché le situazioni degli appartenenti alle due categorie sono diverse e perciò non comparabili;

che non vi sarebbe violazione dell'art. 38 Cost. perché la contribuzione richiesta corrisponde ad una percentuale del reddito professionale e non incide sull'ammontare della pensione, la quale costituisce un'ulteriore ed autonoma fonte di reddito;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate;

che secondo l'Avvocatura generale l'imposizione di un contributo a carico di tutti gli appartenenti alla categoria risponde a ragioni solidaristiche, mentre la differenziazione delle aliquote trova giustificazione nella eterogeneità delle situazioni;

che, inoltre, poiché il contributo è calcolato in termini percentuali sul reddito professionale, è da escludere che il professionista possa restare privo di un adeguato mezzo di sostentamento.



Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) e dell'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008; nonché dell'art. 18, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in combinato disposto con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012, nella parte in cui tali disposizioni «prevedono in ragione delle aliquote del contributo soggettivo a carico dei pensionati di vecchiaia, un maggiore contributo solidaristico di tale categoria rispetto a quello posto a carico degli avvocati non pensionati»;

che il giudice ha dubitato, altresì, della legittimità costituzionale delle medesime disposizioni e degli artt. 2, comma 8, 10, comma 3, e 11, comma 4, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), in riferimento all'art. 38 Cost. nella parte in cui «non prevedono un tetto massimo alla contribuzione erogata dai pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica e pertanto non tutelano la funzione previdenziale della contribuzione versata»;

che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il vaglio di costituzionalità delle disposizioni di atti regolamentari è ammissibile solo quando essi costituiscano specificazione delle disposizioni di legge (sentenze n. 456 del 1994 e n. 1104 del 1988, nonché, in applicazione dello stesso principio, ma in senso negativo nei casi risolti, sentenza n. 162 del 2008 e ordinanza n. 389 del 2004, pronunce richiamate dalla sentenza n. 354 del 2008);

che, nella specie, i regolamenti portati all'esame della Corte sono riconducibili ad un processo di privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza che si inserisce nel contesto del complessivo riordinamento o della soppressione di enti previdenziali, in corrispondenza ad una direttiva più generale volta ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell'ambito della pubblica amministrazione (sentenza n. 15 del 1999);

che questo assetto è stato realizzato attraverso una "sostanziale delegificazione" della materia, come osservato anche dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 16 novembre 2009, n. 24202;

che, come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, la giurisdizione del giudice costituzionale è limitata alla cognizione dell'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 134 Cost. e non si estende a norme di natura regolamentare, come i regolamenti di "delegificazione" (sentenza n. 427 del 2000);

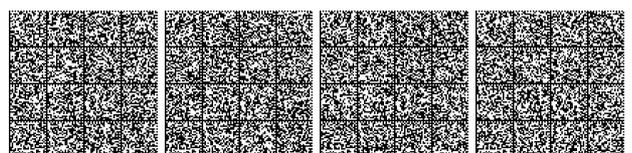
che, con riferimento alle fonti di valore regolamentare, adottate in sede di "delegificazione", la garanzia costituzionale è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di legittimità costituzionale sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile, per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono; o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso (sentenza n. 427 del 2000);

che, secondo quanto affermato dal rimettente, «[l]a normativa appare [...] immune da censure sotto il profilo dell'art. 3 C. per il periodo intercorrente fino alla delibera del comitato dei delegati del 17.3.2006, in quanto l'obbligo solidaristico grava in egual misura su tutti gli avvocati [...] (pensionati e non pensionati)», per effetto dell'applicazione di un'aliquota unica, pari al 3 per cento, mentre soltanto dopo questa data si è proceduto, attraverso i regolamenti adottati dalla Cassa forense nel 2006, nel 2008 e nel 2012, ad elevare solo l'aliquota del contributo solidaristico gravante sui pensionati di vecchiaia prima al 4 per cento, poi al 5 per cento ed infine al 7 per cento, lasciando, invece, invariata l'aliquota del 3 per cento, destinata a determinare la misura del contributo dovuto dagli avvocati non pensionati;

che, dunque, malgrado il rimettente abbia dedotto l'incostituzionalità di norme di legge e di atti regolamentari, le censure articolate investono in realtà solo il contenuto di questi ultimi;

che, in tale ipotesi, come la Corte ha già affermato, data l'insindacabilità dell'atto regolamentare ai sensi dell'art. 134 Cost., nonché l'insussistenza di uno specifico collegamento con la legge, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile (sentenza n. 162 del 2008);

che, infine, con la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 38 Cost., nella parte in cui le norme impugnate «non prevedono un tetto massimo alla contribuzione erogata dai pensionati di vecchiaia per finalità solidaristica e pertanto non tutelano la funzione previdenziale della contribuzione versata», il Tribunale napoletano ha domandato una pronuncia additiva;



che tuttavia tale tipo di pronuncia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, presuppone l'impossibilità di superare la "norma negativa", affetta da incostituzionalità, per via d'interpretazione, nonché l'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata (cosiddetta a "rime obbligate"; *ex plurimis*, sentenze n. 241, n. 81 e n. 30 del 2014), in particolare quando «"il petitum formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla 'natura creativa' e 'non costituzionalmente obbligata' della soluzione evocata (sentenze n. 241, n. 81 e n. 30 del 2014; ordinanza n. 190 del 2013)" (sentenza n. 241 del 2014), tanto più in materie rispetto alle quali è stata riconosciuta ampia discrezionalità del legislatore (sentenza n. 277 del 2014) (sentenza n. 23 del 2016)» (ordinanza n. 122 del 2016);

che, diversamente, il petitum formulato dal Tribunale ordinario di Napoli non si configura come soluzione costituzionalmente obbligata alla stregua del quadro normativo di riferimento e dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore in materia previdenziale, talché la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), dell'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), dell'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e dell'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008 nonché del combinato disposto dell'art. 18, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 e dell'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 4, 2, comma 2, e 3, comma 2, del d.lgs. n. 509 del 1994, dell'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995, dell'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e dell'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008 e del combinato disposto dell'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito dalla legge n. 111 del 2011, e dell'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 5 settembre 2012, nonché degli artt. 2, comma 8, 10, comma 3, e 11, comma 4, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), sollevata, in riferimento all'art. 38 Cost., dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

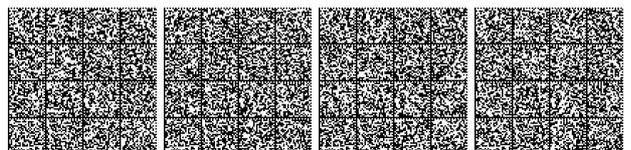
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 255

Ordinanza 8 - 25 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Disciplina degli ambiti di bacino e di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato.**

- Legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque), artt. 2, comma 7, 3, comma 9, 4, comma 2, 5, commi 2 e 5, lettere *a*) e *d*), e 10, comma 1.

## 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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

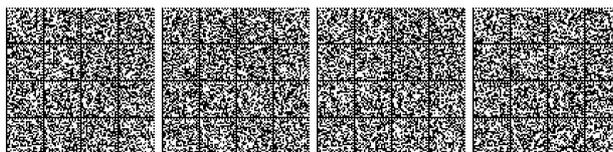
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 7, 3, comma 9, 4, comma 2, 5, commi 2 e 5, lettere *a*) e *d*), e 10, comma 1, della legge della Regione Lazio 4 aprile 2014, n. 5 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-10 giugno 2014, depositato in cancelleria l'11 giugno 2014 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Presidente Paolo Grossi, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto che, con ricorso resistito dalla Regione Lazio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge di detta Regione 4 aprile 2014, n. 5 (Tutela, governo e gestione pubblica delle acque), relativamente alle disposizioni di cui ai suoi artt. 2, comma 7, 3, comma 9, 4, comma 2, 5, commi 2 e 5, lettere *a*) e *d*), e 10, comma 1, attinenti a profili vari di disciplina degli ambiti di bacino e di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*), della Costituzione, in relazione anche alle evocate norme interposte di cui, rispettivamente, agli artt. 147, comma 2, 150, commi 1 e 2, e 154, comma 14 (*rectius*: 4), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica); all'art. 1 della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità); all'art. 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106; all'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148; nonché all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed



il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214);

che, con la successiva legge della Regione Lazio 28 ottobre 2015, n. 13, recante modifiche all'impugnata legge n. 5 del 2014, la stessa Regione ha, per altro, poi soppresso, nell'art. 5, comma 2, il periodo oggetto di censura; ha abrogato la lettera *d*) del comma 5 del predetto art. 5 ed il comma 1 dell'art. 10; ed ha modificato ogni altra disposizione, della su citata legge n. 5 del 2014, oggetto delle censure formulate dallo Stato ricorrente, per violazione delle sue competenze esclusive nelle materie «tutela della concorrenza», «ordinamento civile» e «tutela dell'ambiente».

Considerato che, con atto depositato il 7 novembre 2016, il ricorrente - premesso che «il mutamento normativo operato con la legge regionale n. 13 del 2015 è satisfattivo rispetto alle censure inizialmente poste e che [...] la documentazione depositata dalla Regione Lazio a sostegno della mancata attuazione della normativa regionale è sufficiente ad escludere che le norme regionali impugnate abbiano avuto attuazione medio tempore» - ha conseguentemente rinunciato al ricorso;

che, all'odierna udienza, la Regione resistente ha accettato la rinuncia;

che ciò comporta l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160255

N. 256

*Ordinanza 28 novembre 2016*

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

**Referendum costituzionale - Ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione - Formulazione del quesito referendario - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal CODACONS e da Giuseppe Ursini nei confronti della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'interno e del Ministero della Giustizia nonché nei confronti dei delegati dei parlamentari richiedenti il referendum.**

– Ordinanze dell'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio 2016 e dell'8 agosto 2016.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione del 6 maggio e dell'8 agosto 2016 e del d.P.R. 27 settembre 2016 (Indizione del *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale recante: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvata dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016), promosso dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e dall'avv. Giuseppe Ursini, in proprio, con ricorso depositato il 25 novembre 2016 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 28 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, con il ricorso in epigrafe, il CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e l'avv. Giuseppe Ursini, in proprio, nella qualità di elettore avente diritto ad esprimersi nel *referendum* costituzionale in questione, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, e nei confronti degli onorevoli Roberto Occhiuto, Stefano Quaranta, Cristian Invernizzi, Ettore Rosato, Maurizio Enzo Lupi, Lorenzo Dellai, nella qualità di delegati ai sensi dell'art. 6 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e dei senatori Vito Claudio Crimi, Loredana De Petris, Gian Marco Centinaio, Luigi Enrico Zanda, Renato Schifani e Karl Zeller, nella qualità di delegati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 352 del 1970, in relazione alle ordinanze emesse dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione in data 6 maggio e 8 agosto 2016 e al d.P.R. 27 settembre 2016 (Indizione del *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale recante: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvata dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016);

che i ricorrenti premettono in fatto che:

- dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio era stato impugnato da alcuni soggetti, che avevano rivestito il ruolo di delegati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 352 del 1970, il d.P.R. del 27 settembre 2016, con il quale veniva indetto il *referendum* in questione;

- il TAR Lazio aveva rigettato il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione;

- anche il CODACONS proponeva analoga impugnazione dinanzi al TAR Lazio;

- il giudice amministrativo, rilevato che era stato proposto dall'associazione ricorrente regolamento preventivo di giurisdizione, disponeva la sospensione del processo sino alla pronuncia della Corte di cassazione;

- la camera di consiglio dinanzi alla Corte di cassazione si teneva il 22 novembre 2016, ma l'esito non era ancora noto;

che il CODACONS assume la propria legittimazione attiva a sollevare il conflitto in ragione della propria presenza in diverse liti, attinenti lo stesso bene della vita rappresentato dal legittimo procedimento referendario, nonché del fine di tutelare, come associazione, i diritti di cittadini e utenti anche nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione;



che la posizione tutelata andrebbe individuata nel diritto di cittadini e utenti, nella qualità di elettori chiamati ad esprimere la propria preferenza nella prossima consultazione referendaria, a vedere garantita imparzialità e trasparenza nell'esposizione del quesito referendario; e che il conflitto ha lo scopo di tutelare la libera espressione degli elettori e il diritto di questi ultimi ad operare una scelta consapevole nell'esercizio del proprio diritto di voto;

che il principio della libera espressione dell'opinione del popolo è sancito dall'art. 3 del Protocollo addizionale (n. 1) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, disposizione che sarebbe direttamente applicabile dal giudice nazionale;

che la legittimazione dei ricorrenti si fonderebbe anche sui vizi lamentati, che determinano pregiudizi sui diritti civili e politici di partecipazione dei singoli cittadini alla consultazione referendaria, partecipazione che deve essere consapevole, dovendo i cittadini-elettori conoscere, o perlomeno essere in grado di comprendere la questione sulla quale saranno chiamati a votare;

che il CODACONS sarebbe legittimato a sollevare il conflitto quale espressione del corpo elettorale, che può essere annoverato tra i poteri dello Stato, chiamato ad esprimere il diritto di cui all'art. 48 della Costituzione;

che il conflitto sarebbe ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, atteso che l'Ufficio centrale per il *referendum*, con le ordinanze in data 6 maggio e in data 8 agosto 2016, ha legittimato il quesito recante la formula «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016?», così travisando l'art. 16 della legge n. 352 del 1970 e ledendo le prerogative del corpo elettorale;

che l'art. 16 della legge n. 352 del 1970, nel prevedere che il quesito deve contenere l'indicazione dell'articolo sottoposto a revisione ed il relativo oggetto, garantirebbe il principio costituzionale della libertà di voto di cui all'art. 48 Cost.;

che, nel merito, i ricorrenti hanno chiesto di accertare che l'Ufficio centrale per il *referendum*, nel ritenere il quesito *de quo* conforme all'art. 16 della legge n. 352 del 1970, ha leso le prerogative del cittadino-elettore connesse alla libertà di voto;

che, in via subordinata, i ricorrenti prospettano questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, in riferimento all'art. 48 Cost., atteso che il quesito dovrebbe essere stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica di indizione del *referendum*, di cui all'art. 15 della legge n. 352 del 1970, configurato da tale disposizione come atto complesso, risultando dall'incontro della volontà di due organi, ovvero il Presidente della Repubblica e il Consiglio dei ministri;

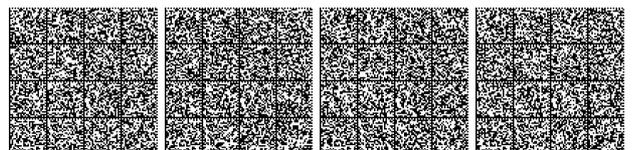
che, sempre in via subordinata, i ricorrenti prospettano questione di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 16 della legge n. 352 del 1970, in riferimento all'art. 3 del Protocollo addizionale (n. 1) della CEDU, e all'art. 117, Cost.; agli artt. 48 e 24 Cost.; all'art. 111, sesto, settimo e ottavo comma, Cost., in quanto:

- gli artt. 12 e 16 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non consentono la possibilità di proporre ricorso per cassazione avverso le ordinanze dell'Ufficio centrale per il *referendum*, le cui funzioni hanno natura giurisdizionale, violerebbero l'art. 111, sesto, settimo e ottavo comma, Cost.;

- l'art. 16 della legge n. 352 del 1970, nell'interpretazione datane dall'Ufficio centrale per il *referendum* nel decidere le istanze di revocazione, secondo la quale in caso di “*referendum misto*” (che incide su leggi di revisione costituzionale e su leggi costituzionali) si applicherebbe a tutto il complesso la disciplina prevista dall'art. 16 per le leggi costituzionali, e non già quella prevista per le leggi di revisione costituzionale, si porrebbe in contrasto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con l'art. 3 del Protocollo addizionale (n. 1) della CEDU, rubricato “Diritto a libere elezioni” e che prevede «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»;

- tale scelta interpretativa pregiudicherebbe gravemente la libertà di espressione del voto, perché nasconde al cittadino elettore il contenuto vero della riforma che riguarda al 95 per cento norme di revisione costituzionale;

che i ricorrenti hanno proposto istanza per la sospensione cautelare del d.P.R. 27 settembre 2016, *in parte qua*, sino alla definizione del conflitto, disponendo, o l'integrazione del quesito secondo quanto disposto dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970, o l'affissione di apposite schede esplicative contenenti i riferimenti ai singoli articoli della Costituzione oggetto di riforma con indicazione del relativo contenuto, così come richiesto dal suddetto art. 16;



che sussisterebbe, oltre al *fumus boni iuris*, il *periculum in mora*, atteso che, se il *referendum* indetto per il 4 dicembre 2016 si svolgesse sul quesito come attualmente formulato, elettori inconsapevoli vedrebbero insanabilmente ed irreparabilmente viziata la propria libertà di espressione.

Considerato che la Corte è chiamata in questa fase a stabilire in camera di consiglio, senza contraddittorio, se concorrono i requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e cioè se il conflitto sia tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono e sia diretto a delimitare la sfera di attribuzioni dei poteri interessati determinata da norme costituzionali;

che soggetti o organi diversi dallo Stato apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, solo se titolari di una «funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978);

che, quanto alla persona fisica che agisce in proprio, la sua qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia «investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione» (ordinanza n. 284 del 2008);

che, quanto alla «associazione», quale lo stesso CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) si definisce nel ricorso, essa non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle «organizzazioni proprie della società civile» (così la ordinanza n. 120 del 2009, che ha affermato il difetto di legittimazione degli stessi partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione);

che pertanto il ricorso è inammissibile per carenza dei requisiti soggettivi, poiché nessuno dei due soggetti può qualificarsi come potere dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost.; e ciò preclude l'esame di ogni altra domanda in esso articolata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e dall'avv. Giuseppe Ursini, in proprio, nei confronti della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, e nei confronti degli onorevoli Roberto Occhiuto, Stefano Quaranta, Cristian Invernizzi, Ettore Rosato, Maurizio Enzo Lupi, Lorenzo Dellai, nella qualità di delegati ai sensi dell'art. 6 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e dei senatori Vito Claudio Crimi, Loredana De Petris, Gian Marco Centinaio, Luigi Enrico Zanda, Renato Schifani e Karl Zeller, nella qualità di delegati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 352 del 1970, con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

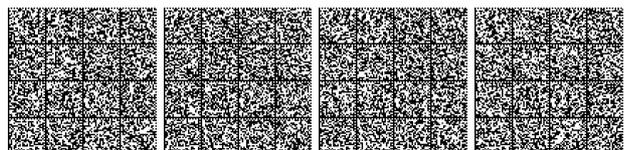
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160256



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2016  
(della Regione Veneto)*

**Agricoltura - Disposizioni per il sostegno dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche - Istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB) - Delega al Governo per il riordino degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per il riassetto del settore ippico e per il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale - Istituzione della Banca delle terre agricole.**

– Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lett. *d*), e 5, e 16.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (c.f. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto n. 115 del 6 ottobre 2016 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi (c.f. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org )

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 15 comma 1 e comma 2, lett. *d*) e comma 5; 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 10 agosto 2016, n. 186, Supplemento ordinario.

## MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, della legge 28 luglio 2016, n. 154, per violazione degli articoli 81, 97, 117, IV comma, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 7, della legge 28 luglio 2016, n. 154, rubricato «Disposizioni per il sostegno dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche» ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico.

Il successivo comma 5 ha, poi, statuito che «Le regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attivano i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali. In mancanza dell'attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa entro il predetto termine, gli operatori utilizzano il SIB.»

Tale ultima disposizione solo all'apparenza afferisce alla funzione del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, assegnata dall'art. 117, II comma, lett. *r*) Cost. alla



competenza esclusiva statale. Invero, essa trascende tale ambito materiale determinando una lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di agricoltura e organizzazione amministrativa regionale.

Il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui alla lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. è infatti «un mero potere legislativo di coordinamento» (decisione n. 271/2015) rivolto unicamente a un coordinamento di tipo tecnico, ove questo sia ritenuto opportuno dal legislatore statale (si vedano le sentenze di codesta Ecc.ma Corte n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004) e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa (*cf.* decisione n. 50 del 2005).

La legge statale, però, nel caso di specie, non si limita a istituire e regolamentare un sistema di cooperazione applicativa informatica tra pubbliche amministrazioni necessario a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali, ma invece prevede, in caso di mancata intesa tra le parti, la surrogazione del sistema informativo statale a quelli regionali.

In tale modo si incide in modo sostanziale sulla competenza amministrativa attiva e organizzativa attribuita alle esclusive cure regionali e al di fuori del perseguimento della finalità di assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, che permetta la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione. Per effetto di tale forma impropria di «sanzione», infatti, la Regione si vedrà costretta a esercitare le proprie competenze amministrative in materia di agricoltura e di acquacoltura biologiche secondo le modalità procedurali predisposte dallo Stato, il che peraltro oltre a violare, come detto, l'art. 117, IV comma e l'art. 118 Cost., ridonda pure in una lesione del canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., modificando le modalità di esercizio della pubblica potestà, senza ragioni sostanziali che giustifichino tale scelta e potendo in tal modo ingenerare effetti negativi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa regionale.

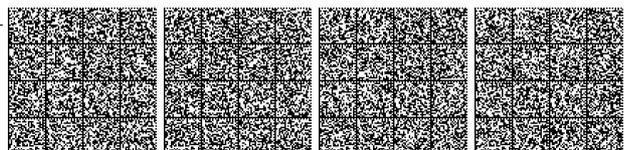
Inoltre tale surrogazione forzosa di sistemi procedurali informatici produce anche effetti economico-finanziari negativi in danno delle Regioni surrogate, in termini di maggiori spese derivanti dal passaggio da un sistema informativo ad un altro. Il che determina una violazione degli artt. 81 e 119 della Costituzione.

Si aggiunga che appare irragionevole collegare al mancato raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni, il che potrebbe essere l'esito pur anche di un dissenso unilaterale espresso da parte del Governo, un effetto surrogatorio automatico in danno delle Regioni, imponendo a queste ultime l'esercizio delle proprie competenze amministrative con un diverso sistema procedimentale informatico, così per giunta «sanzionandole» anche in assenza di qualunque «responsabilità» istituzionale.

Peraltro la forma di raccordo prevista dalla legge dello Stato, pur essendo qualificata in termini di intesa, si presenta come altamente insufficiente e lesiva del principio di bilateralità, in quanto il mero mancato raggiungimento dell'accordo (il cui termine peraltro è decisamente troppo breve alla luce della notevole difficoltà tecnica del raccordo informativo *de qua*) determina, di per sé, l'imposizione alle Regioni di un sistema informativo ad esse estraneo, indipendentemente dalla valutazione delle ragioni, pur anche tecniche, che possano avere determinato il mancato raggiungimento dell'intesa e senza prevedere forme ulteriori di concertazione atte a superare le ragioni del mancato accordo. Ciò, a maggior ragione in un ambito eminentemente tecnico, ove il mancato raggiungimento dell'intesa potrebbe essere determinato da mere difficoltà, superabili in un maggior lasso di tempo, senza necessità della comminazione di una deleteria «sanzione» a carico delle Regioni. Dal che deriva la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 15 comma 1 e comma 2, lett *d*) e comma 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154, per violazione degli articoli 97, 117, IV comma e 118 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154, rubricato «Delega al Governo per il riordino degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per il riassetto del settore ippico e per il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale», al primo comma statuisce che «Al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, nel rispetto dei principi e criteri direttivi del capo I e degli articoli 8, 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e tenuto conto dei relativi decreti attuativi, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, al riassetto delle modalità di finanziamento e gestione delle attività di sviluppo e promozione del settore ippico nazionale, nonché al riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori, anche attraverso la revisione della legge 15 gennaio 1991, n. 30, in materia di disciplina della riproduzione animale, allo scopo di rendere maggiormente efficienti i servizi offerti nell'ambito del settore agroalimentare».



Il comma successivo dispone che: «Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, relativamente al riordino degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Governo è tenuto ad osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

(omissis)

d) riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia medesima e, in particolare, dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194, nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, secondo i seguenti indirizzi: sussidiarietà operativa tra livello centrale e regionale; modello organizzativo omogeneo; uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali; uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli. La riorganizzazione deve altresì favorire l'efficienza dell'erogazione dei servizi e del sistema dei pagamenti nonché ottimizzare l'accesso alle informazioni da parte degli utenti e delle pubbliche amministrazioni, garantendo la realizzazione di una piattaforma informatica che permetta la piena comunicazione tra articolazioni regionali e struttura centrale nonché tra utenti e pubblica amministrazione, attraverso la piena attivazione della Carta dell'agricoltore e del pescatore di cui all'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503.»

Tale disposizione nel prevedere la rinnovazione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale introduce quali criteri direttivi: «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli.»

In tale modo la delega legislativa pare andare ben oltre i limiti afferenti alle esplicitate finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, finalità che peraltro pare essere anche contraddetta dalla disposizione stessa.

La norma, infatti, tende a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità e peculiarità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, come nel caso della Regione del Veneto, saranno costretti ad adeguarsi comunque ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale, pur ove «qualitativamente» inferiori, il che comporta un'lesione in termini non solo di efficienza amministrativa, ma anche sotto il profilo economico-finanziario accrescendo la correlata voce di spesa pubblica, con violazione dunque sia del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. che degli art. 81 e 119 Cost.

D'altronde, l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa in parola determina parimenti un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura, con violazione degli artt. 117, IV comma e 118 Cost. E ciò avviene prevedendo quale unico strumento di concertazione intergovernativa un mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere. Il che determina, sia per il carattere «debole» dell'intervento della conferenza intergovernativa sia per l'esiguità del termine previsto, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Va, inoltre, rilevato che il fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica - di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost., per costante giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte consente di recare una disciplina di principio, che però lasci margine di manovra all'autonomia regionale. Nel caso di specie, invece, viene calato dall'alto un modello non solo organizzativo, ma pur anche procedimentale, senza che sia stata prevista alcuna forma di concertazione interistituzionale, e senza lasciare nella sostanza alcun margine di libertà organizzativa, gestoria e decisionale alle Regioni, le quali dovranno adeguarsi pur anche ove tale adeguamento non determini un risparmio di spesa e pur anche ove le novelle forme di esercizio procedimentale del potere amministrativo determinino in concreto una retrocessione in termini di efficienza dell'agire pubblico.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, per violazione degli articoli 3, 97, 117, e IV comma, e 118 della Costituzione

L'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, rubricato «Istituzione della Banca delle terre agricole» statuisce che: «È istituita presso l'ISMEA, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, comunque, con l'utilizzo delle sole risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, la Banca delle terre agricole, di seguito denominata «Banca».

La Banca ha l'obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure



di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni.

La Banca è accessibile a titolo gratuito nel sito internet dell'ISMEA per tutti gli utenti registrati secondo le modalità stabilite dalla Direzione generale dell'ISMEA ed indicate nel medesimo sito internet.

In relazione ai terreni di cui al presente articolo, ai dati disponibili e ai relativi aggiornamenti, l'ISMEA può anche presentare uno o più programmi o progetti di ricomposizione fondiaria, con l'obiettivo di individuare comprensori territoriali nei quali promuovere aziende dimostrative o aziende pilota.

Per le finalità di cui al presente articolo, l'ISMEA può stipulare apposite convenzioni con gli assessorati regionali e provinciali competenti e promuovere forme di collaborazione e di partecipazione con le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative e con le università e gli istituti superiori. Nelle regioni e nelle province con minoranze linguistiche riconosciute, la maggiore rappresentatività delle organizzazioni locali è riconosciuta a quelle maggiormente rappresentative in ambito locale.

Sono fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della presente legge.»

Tale disposizione, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, viene sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento.

Con riguardo alla Regione del Veneto, la legge regionale 8 agosto 2014, n. 26, al fine di valorizzare il proprio patrimonio agricolo e le altre superfici agricole del territorio regionale, ha istituito la «banca della terra veneta».

La «banca della terra veneta» contiene, in particolare, un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo dei terreni abbandonati o incolti, nonché dei beni i cui proprietari o aventi causa abbiano segnalato alla Regione la disponibilità a cederne la conduzione a terzi.

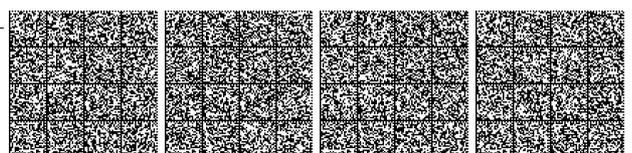
La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 440 del 1978, provvede alle assegnazioni per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca dati in parola, mediante espletamento di procedure a evidenza pubblica.

La Banca delle terre agricole, istituita dall'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, facendo espresso riferimento ai terreni abbandonati, determina, dunque, una sovrapposizione disciplinatoria che solo apparentemente viene risolta dalla riserva di cui al comma 6. Difatti, è ipotizzabile che un medesimo terreno agricolo abbandonato e sito nel territorio della Regione del Veneto sia inserito nella Banca delle terre agricole e al contempo nella Banca delle terre venete, con la conseguenza che potrebbe insorgere lui conflitto tra potenziali «acquirenti». E ciò non rappresenta un mero problema di coordinamento tra banche dati, ma invece pone una questione di diritto, non risolvibile mediante una mera operazione di ermeneusi. Distinti soggetti, infatti, potrebbero ritenersi titolari di confliggenti situazioni giuridiche soggettive, l'una sorta in base alla legge statale, l'altra per effetto di quella regionale, senza che dal dettato della legge sia dato capire chi prevalga. Il che esigerebbe, invece, una soluzione univoca e certa, nel rispetto del canone di certezza del diritto, soluzione che però si ribadisce non è dato rinvenire nella disposizione in questa sede impugnata neppure in via interpretativa.

Tale sovrapposizione regolatoria e la mancanza di un sistema di soluzione di eventuali conflitti, chiaro e univoco, fa perciò ritenere che l'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 presenti gravi profili di irragionevolezza oltre che di lesività del canone di buon andamento con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione che ridonda in una lesione della competenza legislativa regionale residuale e dunque esclusiva in materia di agricoltura, ex art. 117, comma 4, Cost. nonché in una invasione della competenza amministrativa regionale di cui all'art. 118 Cost., essendo l'assegnazione dei terreni agricoli abbandonati affidata dalla stessa legge statale alla competenza delle Regioni.

*P.Q.M.*

*La Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 15 comma 1 e comma 2, lett. d) e comma 5; 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 10 agosto 2016, n. 186, Supplemento ordinario.*



Si depositano:

1) decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto n. 115 del 6 ottobre 2016, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, 7 ottobre 2016

Avv. ZANON - Avv. MANZI

16C00322

N. 66

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 ottobre 2016*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

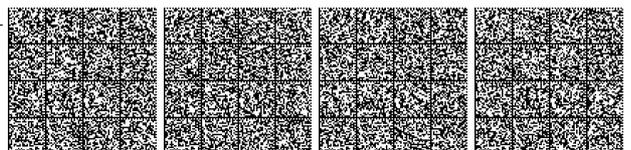
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Prescrizioni di recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Interventi senza titolo abilitativo relativi a impianti ad energia rinnovabile - Interventi in parchi e aree protette decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Accertamento di conformità in sanatoria in corrispondenza alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda - Rilascio del permesso in sanatoria per silenzio assenso decorsi novanta giorni dalla richiesta - Autorizzazione all'inizio lavori in località sismiche - Esclusione dalla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile per le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, per gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e per le varianti in corso d'opera, su parti strutturali non aventi carattere sostanziale, ricompresi in un elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale.**

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), artt. 3, comma 2, lett. *f*), 11, comma 4, 14 e 16.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587, n. fax 06/96514000 e P.E.C. per il ricevimento degli atti [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)) nei cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente della Regione in carica, domiciliato presso la sede della regione in Palermo, piazza Indipendenza n. 21, Palazzo d'Orleans (Cap 90129) per l'impugnazione dell'art. 3 comma 2 lettera *f*), dell'art. 11 comma 4, dell'art. 14 e dell'art. 16 della legge regionale siciliana n. 16 del 10 agosto 2016, pubblicata sul supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 29 del 19 agosto 2016, recante «recepimento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 135 dell'11 ottobre 2016.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della regione siciliana del 19 agosto 2016 n. 36 del supplemento ordinario è stata pubblicata la legge regionale del 10 agosto 2016 n. 16 intitolata «Recepimento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380».

Con la citata delibera dell'11 ottobre 2016 il Governo ha deciso di impugnare gli articoli 3 comma 2 lettera *f*), 11 comma 4, 14 e 16 della predetta legge regionale, ritenendola costituzionalmente illegittima per i seguenti



## MOTIVI

## I

*Premessa generale.*

In via preliminare, si osserva che lo Statuto della Regione Sicilia approvato con regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 2, attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica. Detta competenza, ai sensi del medesimo art. 14, comma 1, deve esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e deve inoltre rispettare le cosiddette «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative (confronta, per lo statuto siciliano, l'art. 14, comma 1, che discorre di «riforme agrarie e industriali» (sulla soggezione della potestà primaria della Regione siciliana alle norme di grande riforma economico-sociale (confronta, ad es., le sentenze Corte costituzionale nn. 21 del 1978, 385 del 1991, 153 del 1995).

Inoltre, si ricorda che la Corte costituzionale, premesso il carattere «trasversale» della materia «tutela dell'ambiente», che inevitabilmente comporta ambiti di sovrapposizione rispetto ad altri ambiti di competenza, in più occasioni ha affermato che «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore» e che pertanto la legislazione statale deve prevalere rispetto a quella dettata dalle regioni o dalle province autonome, salvo che queste ultime non intervengano in modo più rigoroso rispetto a quanto previsto dalla normativa statale (confronta sentenza n. 20/2012, n. 191/2011, n. 378/2007; n. 226/2003; n. 536/2002; n. 210/1987; n. 151/1986).

Infine, in relazione alla materia «protezione civile», considerato che lo Statuto speciale della Regione Siciliana non prevede espressamente detta materia, né nell'elencazione contenuta nell'art. 14, che riguarda le materie di competenza legislativa esclusiva, né nell'ambito dell'art. 17, concernente le materie per le quali è attribuita alla Regione competenza all'emanazione di leggi entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, deve ritenersi, in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che la Regione Siciliana sia titolare nella materia in argomento di potestà legislativa concorrente, competenza che deve esercitarsi quindi nel rispetto dei principi fondamentali della materia posti dallo Stato. Tanto premesso in linea generale, si evidenziano, con riferimento ai singoli articoli di legge impugnati, i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

## II

*Articolo 3, comma 2, lettera F)*

Violazione dell'art. 14 comma 1 dello Statuto Siciliano e dell'art. 117 comma 2 lettera «s» in relazione all'art. 5 del decreto legislativo del 3 marzo 2011 n. 28, all'art. 12 del decreto legislativo del 29 dicembre 2003 n. 387 ed all'art. 20 del decreto legislativo del 3 aprile 2006 n. 152.

L'art. 3, comma 2, prevede che «nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione anche per via telematica dell'inizio dei lavori, nelle more dell'attivazione delle previsioni di cui all'art. 17, da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, i seguenti interventi possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo: (omissis).

f) gli impianti ad energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, da realizzare al di fuori della zona territoriale omogenea A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, ivi compresi gli immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo n. 42/2004. (omissis).

Ai fini che qui rilevano, il comma 1 del suddetto art. 3 fa salve tutte le prescrizioni relative alle «norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico nonché delle disposizioni contenute nel decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, della vigente normativa regionale sui parchi e sulle riserve naturali e della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS».

La normativa regionale consente, dunque, di realizzare senza alcun titolo abilitativo tutti gli impianti ad energia rinnovabile «di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 28/2011», fatte salve le prescrizioni indicate nel citato



comma 1, in cui, però, non vi è alcun riferimento espresso alla disciplina prevista dal decreto legislativo n. 152/2006, concernente la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Preme, al riguardo, evidenziare che proprio l'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2011 assoggetta, invece, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 che fa salvo, qualora previsto, l'espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA.

Al comma 4 dell'articolo da ultimo citato è disposto, infatti, che detta autorizzazione «è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale».

Appare, dunque, evidente che l'art. 3, comma 2, si pone in netto contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale sopra richiamata, assoggettando ad attività di edilizia libera genericamente tutti gli impianti da fonti rinnovabili ed escludendoli *tout court*, senza una valutazione caso per caso, dalla procedura di screening di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 152/2006.

A nulla rileva il richiamo fatto all'art. 6 del decreto legislativo n. 28/2011 che disciplina la procedura abilitativa semplificata e la comunicazione per gli impianti alimentati da energia in quanto qualora siano «previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune», la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse devono comunque essere assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'art. 5 o, in caso di atti di assenso, a conferenza dei servizi.

Conclusivamente, l'art. 3, comma 2 della legge regionale *de qua*, contrastando con la normativa statale interposta in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2011, all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 ed all'art. 20 del decreto legislativo n. 152/2006, eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia (regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale n. 2/1948).

### III

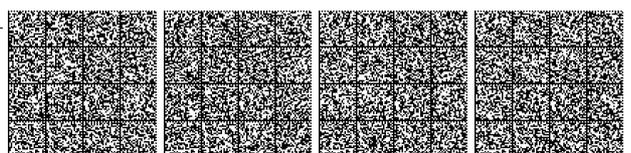
#### Articolo 11.

Violazione dell'art. 14 dello Statuto Regionale Siciliano e dell'art. 117 comma 1 e comma 2 lettera «a» della Costituzione, in relazione alle disposizioni della Direttiva 92/43/CEE (con particolare riguardo all'art. 6 di essa) ed all'art. 5 comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997 n. 357.

Violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana e dell'art. 117 comma 2 lettera «s» della Costituzione, in relazione all'art. 5 comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997 n. 357 ed all'art. 20 comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380.

L'art. 11 della legge regionale in esame, al comma 4, dispone che «[...] Nelle restanti aree interne alle zone omogenee A, ovvero sugli immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo n. 42/2004, ovvero su immobili ricadenti all'interno delle zone di controllo D di parchi e riserve naturali, ovvero in aree protette da norme nazionali o regionali quali pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri, gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione.».

Detto comma consente, dunque, di avviare alcuni interventi, ricadenti nei siti Natura 2000 e nei parchi, decorsi semplicemente 30 giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), senza una preventiva valutazione sulle possibili incidenze significative che detto intervento potrebbe avere sul sito stesso.



Ferma restando la contraddittorietà della formulazione del comma 4 in esame con quanto previsto dal comma 1 del medesimo art. 11 che, invece, consente l'inizio dei lavori solo dopo la «comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso» necessari all'intervento, si deve evidenziare che il suddetto termine di 30 giorni risulta in contrasto con quanto previsto dall'art. 5, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche». Tale ultima norma infatti stabilisce che «Fino alla individuazione dei tempi per l'effettuazione della verifica di cui al comma 5, le autorità di cui ai commi 2 e 5 effettuano la verifica stessa entro sessanta giorni dal ricevimento dello studio di cui ai commi 2, 3 e 4 e possono chiedere una sola volta integrazioni dello stesso ovvero possono indicare prescrizioni alle quali il proponente deve attenersi. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime.».

Detta disposizione, peraltro, è ribadita dall'art. 20, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, al quale fa riferimento proprio il comma 1 dell'art. 11 in esame.

Pertanto, l'avvio dei lavori, consentito dopo i 30 giorni, in mancanza della «comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso», e soprattutto nei casi nei quali l'intervento abbia necessità di acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza, si configura come modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in palese contrasto con quanto previsto dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 in attuazione della Direttiva 92/43/CEE (con particolare riguardo al suo art. 6).

Alla luce di quanto sopra esposto, l'art. 11, commi 4 della legge regionale *de qua*, ponendosi in contrasto con gli obblighi di origine comunitaria di cui alla Direttiva 92/43/CEE e con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 5, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia (regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale n. 2/1948).

#### IV

##### Articolo 14.

Violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana e dell'art. 117 comma 2 lettera «l» della Costituzione in relazione agli articoli 36, 38, 41, 44 e 45 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380.

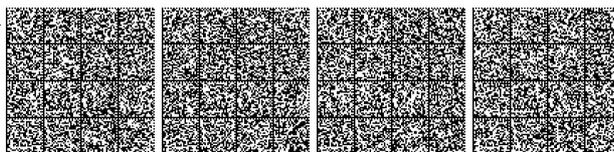
Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 14 recepisce nell'ordinamento regionale l'art. 36 del testo unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, in materia di «accertamento di conformità». Tale disposizione prevede, al comma 1, che «...il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda». Al comma 3 prevede che «In presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende assentita».

In proposito, si rappresenta che l'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda.

La norma regionale in esame sembra invece introdurre una surrettizia forma di condono, andando così ad invadere la competenza legislativa statale. Infatti evidentemente la norma regionale rende, di fatto, applicabile l'istituto dell'accertamento di conformità, previsto dal citato art. 36 del TUE, anche ad interventi che, invece, eseguiti fino alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia previgente. E ciò con la possibilità, secondo la predetta disciplina regionale, di ottenere il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, nel presupposto che gli interventi «risultano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda», ossia, nel caso di specie, attraverso una conformità alle nuove disposizioni della legge regionale in commento conseguita ex post.

Giova ricordare che la rigorosa regola statale del rilascio del titolo in sanatoria di cui all'art. 36 del TUE è volta a sanare violazioni solo «formali». La «doppia conformità» è riconosciuta a livello giurisprudenziale come principio «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della «disciplina urbanistica ed edilizia» durante tutto l'arco temporale com-



preso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (confronta Corte Costituzionale n. 101/2013; Cons. Stato, IV, n. 32/2013, ove si precisa, tra l'altro che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n. 3220/2013; Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria n. 590/2014), La «doppia conformità», è prevista sia per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), sia per quelli eseguiti in assenza della o in difformità dalla SCIA (art. 37, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

In particolare, nella citata sentenza n. 101/2013, la Consulta ha precisato che «Il rigore insito nel principio in questione trova conferma anche nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la quale afferma che, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, di cui all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all'epoca di esecuzione degli abusi (pronunce del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306). In tal senso, la stessa giurisprudenza afferma che la sanatoria in questione — in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono — è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi «formali», ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la *ratio* ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, «anche di natura preventiva e deterrente», finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture «sostanzialiste» della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (citata pronuncia del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657).»

Anche alla stregua delle richiamate stringenti indicazioni giurisprudenziali, la disposizione regionale in commento risulta illegittimamente adottata, avendo l'effetto di legittimare ex post, mediante rilascio del titolo abilitativo in sanatoria ex art. 14 della legge regionale in esame (che recepisce con modifiche l'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001), interventi cui la stessa legge regionale n. 16/2016 non avrebbe potuto essere applicata.

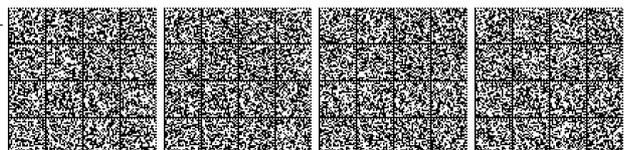
A ciò si aggiunge che la portata del disposto del comma 1 dell'art. 14 in commento è tale da consentire, in ipotesi, la legittimazione di possibili futuri interventi abusivi attraverso eventuali sopravvenute modifiche favorevoli della normativa urbanistica ed edilizia. Al riguardo, nella sentenza n. 1324/2014, Sez. V, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che «risulta del tutto ragionevole il divieto legale di rilasciare una concessione (o il permesso) in sanatoria, anche quando dopo la commissione dell'abuso vi sia una modifica favorevole dello strumento urbanistico.

Tale ragionevolezza risulta da due fondamentali esigenze, prese in considerazione dalla legge:

a) evitare che il potere di pianificazione possa essere strumentalizzato al fine di rendere lecito ex post (e non punibile) ciò che risulta illecito (e punibile);

b) disporre una regola senz'altro dissuasiva dell'intenzione di commettere un abuso, perché in tal modo chi costruisce sine titolo sa che deve comunque disporre la demolizione dell'abuso, pur se sopraggiunge una modifica favorevole dello strumento urbanistico.». In conclusione la disposizioni regionali in questione, introducendo fattispecie di condono in relazione ad interventi eventualmente abusivi realizzati prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016 e una sorta di condono «a regime» per interventi in ipotesi abusivi effettuati dopo l'entrata in vigore della stessa, che dovessero risultare sanabili a seguito di ulteriori modifiche alla disciplina urbanistica ed edilizia, travalica la competenza legislativa esclusiva nella materia «urbanistica» attribuita alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia (confronta art. 14, comma 1, lettera f) Testo coordinato dello Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia n. 1333 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 26 dell'1° febbraio 2001)), invadendo la competenza esclusiva statale, atteso che, secondo i consolidati orientamenti della Corte costituzionale, nella disciplina del condono edilizio converge la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità e quindi ordinamento penale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione.

Non da ultimo, quale profilo di ulteriore contrasto con la disciplina statale, si rileva che, mentre il comma 3, dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, stabilisce che «3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata», ai sensi del comma 3, del richiamato art. 14 della legge



regionale del 16 del 2016, «3. In presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita.».

La norma regionale richiamata, dunque, introduce un meccanismo di silenzio assenso che discende dal mero decorso del termine di sessanta giorni, laddove l'art. 36 del citato testo unico stabilisce la contraria regola che, in caso di richiesta di permesso in sanatoria, laddove non intervenga provvedimento motivato entro sessanta giorni, la richiesta si intende rifiutata. Essa incide pertanto su una causa estintiva (art. 45 testo unico) delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 collegata di regola all'ottenimento di un provvedimento espresso circa la conformità delle opere realizzate in mancanza del permesso a costruire. Al contrario, in questo caso il giudizio di conformità può essere pretermesso, e l'effetto estintivo è ricollegato al mero silenzio dell'amministrazione. La disposizione incide su una materia riservata allo Stato con riguardo agli effetti sulla causa estintiva (Art. 117, comma 2, lettera 1, Costituzione) e pertanto eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia (regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale n. 2/1948).

La Corte costituzionale con sentenza n. 19 del 2014 ha ribadito il principio, applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale, secondo il quale «nessuna fonte regionale può introdurre nuove cause di esenzione della responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione».

La disposizione censurata contrasta altresì, infine, con l'art. 3 della Costituzione, riguardo alle modalità di accertamento della natura esclusivamente formale dell'abuso realizzato, che solo consentirebbe il rilascio postumo del permesso.

Viene infatti introdotta una discriminazione ingiustificata, a parità di comportamento tenuto, fra soggetti operanti in diverse regioni, per di più in materia soggetta a misure sanzionatorie previste in leggi dello Stato.

## V

### Articolo 16.

a) Violazione dell'art. 14 dello Statuto Siciliano e dell'art. 117 comma 3 della Costituzione in relazione alle disposizioni del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380 ed in particolare al suo art. 94.

L'art. 16 reca «Recepimento con modifiche dell'art. 94 «Autorizzazione per l'inizio dei lavori» del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380.»

Il comma 1, di tale articolo prevede che: «1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'art. 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n. 7.». L'art. 32, della legge regionale n. 7 del 2003, richiamato nel comma in questione dispone quanto segue: «1. Al fine di snellire le procedure previste dalla legge 2 febbraio 1974, n. 64, ai sensi dell'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori prevista ai sensi dell'art. 18 della suddetta legge 2 febbraio 1974, n. 64.».

Con specifico riferimento al tema dell'autorizzazione sismica di cui all'art. 94 del TUE, che ne prevede l'obbligo prima dell'inizio dei lavori nelle località sismiche ad eccezione di quelle a bassa sismicità, il Giudice delle leggi, fin dalla sentenza n. 182 del 2006, ha ritenuto che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'indicata disposizione trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» e, successivamente, nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010), ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando altresì che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

Successivamente, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 101 del 2013, ribadendo orientamenti consolidati con riferimento alla necessità della previa autorizzazione all'inizio lavori per l'esecuzione di interventi edilizi nelle zone sismiche, ha precisato che «Nella sentenza n. 182 del 2006, la Corte ha dichiarato illegittima, per violazione



dell'art. 117, terzo comma, Cost., una disposizione della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005 in considerazione del mancato rispetto, sotto un diverso profilo, di una norma statale di principio prevista dall'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non stabiliva che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione regionale prevedeva, infatti, il semplice preavviso alla struttura regionale competente, senza richiedere la predetta autorizzazione. Più in generale, in questa pronuncia la Corte ha affermato che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Ancora con la sentenza n. 201 del 2012, dichiarando l'illegittimità di una disposizione della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25, codesta Ecc.ma Corte ha ribadito che «la normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione». Tale inquadramento, recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). Tali rilevanti considerazioni sono state espresse anche nella successiva sentenza della Consulta n. 300 del 2013.

Ciò posto, si osserva che lo Statuto speciale della Regione Siciliana non prevede espressamente la materia della «protezione civile», né all'interno dell'art. 14 (materie di competenza legislativa esclusiva), né nell'ambito dell'art. 17 (materie concernenti la regione per le quali è attribuita competenza all'emanazione di leggi entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge Costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, deve ritenersi che la Regione Siciliana sia titolare di potestà legislativa concorrente nella materia «protezione civile».

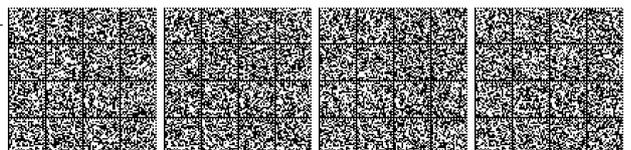
In conseguenza, alla luce delle precise indicazioni del Giudice delle Leggi, si ritiene che la disposizione regionale in argomento, risultando in contrasto con l'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che, al comma 1, stabilisce che «1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'art. 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.», sia stata emanata in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia «protezione civile» e, quindi, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

b) Violazione dell'art. 14 dello Statuto Siciliano e dell'art. 117 comma 3 della Costituzione in relazione agli articoli 65, 93 e 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380.

Lo stesso art. 16, al comma 3, dispone che «3. Per lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale. Il progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del decreto ministeriale del 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità.».

In proposito, si evidenzia che nella già citata sentenza n. 300 del 2013, la Corte costituzionale ha anche rilevato che «la categoria degli «interventi di limitata importanza statica», a cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata, non è conosciuta dalla normativa statale: non se ne fa menzione nel citato decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che pure, all'art. 3, è attento a classificare i diversi interventi edilizi all'interno di una specifica tassonomia; né la categoria utilizzata dal legislatore regionale è reperibile nella normativa tecnica, contenuta nel decreto del Ministro delle infrastrutture del 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni). Dunque, già sotto questo profilo la legislazione regionale si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale.

In ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale si palesa alla luce della risolutiva considerazione che la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige



una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico. Infatti, con specifico riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, invocato quale parametro interposto nel presente giudizio, la Corte, nella sentenza n. 182 del 2006, ha affermato che l'«intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali». Analogo principio è ribadito nella recente sentenza n. 101 del 2013.

Pertanto, benché apparentemente l'impugnato art. 171 introduca una deroga soltanto in relazione a due specifiche previsioni della normativa statale [gli articoli 65 (R) e 93 (R) del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in realtà la sua portata è più radicale e finisce per incidere, compromettendolo, sul principio fondamentale della necessaria vigilanza sugli interventi edilizi in zone sismiche. In ragione di ciò è irrilevante che l'impugnato art. 171 disponga che gli interventi edilizi «di limitata importanza statica» siano esenti soltanto dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Il suo effetto sostanziale, infatti, va oltre la deroga ai suddetti articoli 65 e 93 e consiste, piuttosto, nel sottrarre tali interventi edilizi «di limitata importanza statica» ad ogni forma di vigilanza pubblica. Infatti, i citati articoli 65 e 93 prescrivono gli obblighi minimi di segnalazione allo sportello unico, cosicché il legislatore regionale, esentando alcuni tipi di interventi edilizi dall'assolvimento di tali obblighi minimi, in realtà li esenta da qualsivoglia obbligo. La disposizione regionale impugnata consente, dunque, che determinati interventi edilizi in zona sismica siano effettuati senza che la pubblica autorità ne sia portata a conoscenza, precludendo a quest'ultima, a fortiori, qualunque forma di vigilanza su di essi.

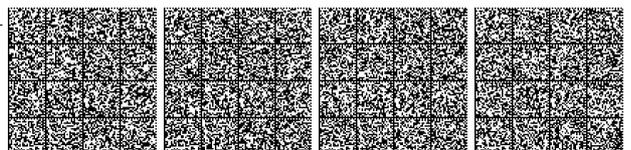
Vale la pena ricordare che recentemente l'art. 3, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito — in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private — una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali gli articoli 93 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Tale deroga però, come ha rimarcato questa Corte nella sentenza n. 64 del 2013, è attuata, «non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell'intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte».

Alla luce di tali precise e perentorie indicazioni della giurisprudenza costituzionale non par dubbia l'incostituzionalità del censurato art. 16.

Da un lato infatti la norma regionale dispone l'esclusione dalla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile per «le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «Il progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del decreto ministeriale del 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità», e, quindi, anche fino all'ultimazione dei lavori ed anche dopo quest'ultima.

All'opposto, l'art. 65 del TUE stabilisce, al comma 1, che, «1. Le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico, che provvede a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale.» e, al comma 3, che alla denuncia preventiva deve essere allegato il progetto; ed a sua volta l'art. 93 del medesimo T.U.E. dispone che «1. Nelle zone sismiche di cui all'art. 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore. 2. Alla domanda deve essere allegato il progetto, ....».

È pertanto incontestabile che le disposizioni regionali in esame si pongono in assoluto contrasto con i principi fondamentali della normativa vigente in materia di «protezione civile» desumibili dagli articoli 94, 93 e 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, introducendo per di più, in ammissibilmente, una categoria di lavori («minori» secondo il legislatore siciliano) estranea alla sistematica normativa statale; esse violano pertanto chiaramente l'art. 117 terzo comma della Costituzione.



P. Q. M.

*Alla stregua delle considerazioni svolte voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare illegittimi e conseguentemente annullare l'art. 3 comma 2 lettera F), l'art. 11 comma 4, l'art. 14 e l'art. 16 della legge regionale siciliana n. 16 del 10 agosto 2016.*

*Unitamente al presente ricorso verranno depositati:*

1) copia della legge regionale siciliana n. 16/2016 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana del 19 agosto 2016 n. 29 supplemento ordinario

2) estratto della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta n. 135 dell'11 ottobre 2016.

Roma, 15 ottobre 2016

*Vice Avvocato Generale dello Stato:* PIGNATONE

16C00323

N. 67

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2016  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

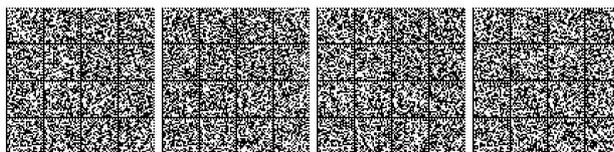
**Sanità - Norme della Regione Umbria - Limiti di spesa del personale delle aziende sanitarie regionali - Procedure attuative del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, recante "Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità".**

– Legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10 ("Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)'), artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, aggiuntivi, rispettivamente, degli artt. 47-*bis* e 47-*ter* alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali).

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06/96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, nei confronti della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 10 del 17 agosto 2016, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di sanità e servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese — Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)».

La legge della Regione Umbria n. 10 del 17 agosto 2016, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di sanità e servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese — Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

1) l'art. 7, comma 1, della legge in esame, nell'aggiungere l'art. 47-*bis* alla legge regionale n. 11/2015, prevede che «Le aziende sanitarie regionali possono essere considerate adempienti rispetto al limite di spesa posto dall'art. 9, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, laddove, sulla base degli esiti del tavolo adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, risulti rispettato dalla regione il vincolo di spesa del personale, pari alla spesa sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4 per cento, vincolo già fissato dall'art. 1, comma 565, lettera a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)) e da ultimo confermato dall'art. 17, commi 3 e 3-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'art. 1, comma 584 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015))».



La norma regionale in esame prevede pertanto che le aziende sanitarie regionali possano essere considerate adempienti rispetto al limite di spesa posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 — che prevede che gli enti del Servizio sanitario «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa; nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009» — qualora risulti rispettato dalla regione stessa il vincolo di spesa volto a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 ridotta dell'1,4 per cento, stabilito dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296/2006 e ribadito (per gli anni successivi al 2009) dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 e dall'art. 17, commi 3 e 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Al riguardo appare opportuno premettere che in base alla normativa statale richiamata, gli enti del Servizio sanitario nazionale devono rispettare i principi generali di coordinamento della finanza pubblica contenuti sia nel richiamato art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, finalizzato a garantire da parte di tutti gli enti afferenti al sistema delle autonomie (ivi compresi gli enti del Servizio sanitario nazionale), una tendenziale riduzione della spesa per lavoro flessibile, sia nel citato art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (e successive modifiche), che pone per i medesimi enti del Servizio sanitario nazionale un obiettivo generale di contenimento della spesa complessiva di personale.

Peraltro, si segnala che codesta Corte costituzionale, con la sentenza n. 173/2012, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, ha affermato che la norma in discorso, da un lato pone «un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato», dall'altro «lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste» con la conseguenza — conclude la sentenza — che «ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009».

Appare pertanto chiaro, anche alla luce della sentenza della consulta, che le predette disposizioni normative statali perseguono due distinte finalità di contenimento della spesa del Servizio sanitario nazionale e, di conseguenza, il disposto normativo recato dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, non può ritenersi assorbito negli obiettivi di cui all'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (e successive modifiche).

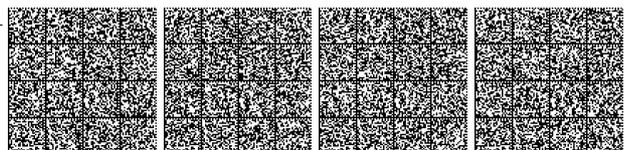
La norma regionale in esame, pertanto, che prevede l'adempimento da parte degli enti del Servizio sanitario della regione dello specifico obbligo posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 qualora gli stessi rispettino il vincolo di spesa del personale stabilito in via generale dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (e successive modifiche), contrasta con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle menzionate disposizioni statali, in quanto l'obbligo imposto agli enti del Servizio sanitario nazionale di rispettare lo specifico principio di contenimento della spesa pubblica previsto dalla norma speciale contenuta nel predetto art. 9 non può ritenersi implicitamente assolto dai medesimi enti mediante l'adempimento del generale obbligo di cui al citato art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (e successive modifiche).

Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto con i principi fondamentali coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010;

2) l'art. 8, comma 1, della legge in esame, nell'aggiungere l'art. 47-ter alla legge regionale n. 11/2015, prevede che «Le aziende sanitarie regionali danno attuazione ai commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, con le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità), anche con riferimento ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del Servizio sanitario regionale, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e nel limite massimo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie occupazionali di ciascuna azienda relative allo stesso anno.».

La disposizione regionale in esame, così come formulata, estende le procedure concorsuali volte all'assunzione di personale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del Servizio sanitario regionale.

Al riguardo si evidenzia che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, che dà attuazione ai commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 4 del decreto-legge n. 101 del 2013, nel contribuire alla generale azione di razionalizzazione della spesa pubblica, prevede la possibilità di indire procedure concorsuali riservate al personale precario del Servizio sanitario e in particolare al personale del comparto sanità e al personale appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario.



Infatti, l'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sopra citato prevede che «il presente decreto in attuazione dei commi 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 4 della legge decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, disciplina le procedure concorsuali riservate per l'assunzione presso gli enti del Servizio sanitario nazionale, e prevede specifiche disposizioni per il personale dedicato alla ricerca.»

Il comma 2 del medesimo articolo aggiunge che «le procedure di cui al presente decreto sono riservate al personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario.»

Pertanto, la disposizione regionale in esame si pone in contrasto con il comma 2 dell'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, nonché con le disposizioni del decreto-legge n. 101 del 2013 alle quali detto articolo dà attuazione, che non ricomprende, nell'ambito delle procedure di stabilizzazione, il personale appartenente all'area della dirigenza del ruolo professionale, tecnico ed amministrativo del Servizio sanitario nazionale.

Si aggiunge che la disposizione regionale in esame oltre a contrastare con i principi sanciti dal menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che delinea specifiche procedure concorsuali per l'assunzione presso gli enti del Servizio sanitario nazionale riservandole al solo personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario, contrasta altresì con l'art. 1, comma 543, della legge n. 208/2015 che, introducendo una deroga a quanto previsto dal richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, prevede procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico necessario a far fronte alle eventuali esigenze assunzionali secondo i termini ivi disposti.

La norma regionale in argomento, pertanto, nel prevedere per l'assunzione del personale del Servizio sanitario regionale procedure concorsuali difformi da quelle stabilite dalla disciplina statale menzionata, viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), sia l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e in materia di tutela della salute.

*P. Q. M.*

*Per tali motivi viene proposto il presente ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come deliberato dal Consiglio dei ministri in data 11 ottobre 2016.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Umbria n. 10 del 17 agosto 2016, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di sanità e servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).»*

Roma, 13 ottobre 2016

*Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI*

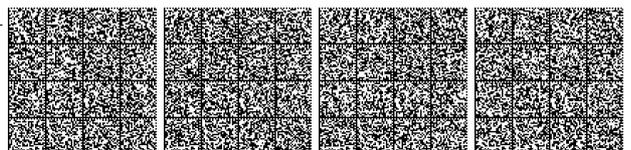
16C00324

N. 5

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 novembre 2016  
(della Regione Marche)*

**Enti locali - Variazioni territoriali - Referendum consultivo delle popolazioni interessate ex art. 133 Cost. - Regione Marche - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 3678 del 2016 di annullamento della deliberazione del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo (all'esito positivo del quale ha fatto seguito la legge regionale n. 15 del 2014 dichiarativa del distacco della frazione comunale).**

– Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, del 23 agosto 2016, n. 3678.



Ricorso per conflitto di attribuzione per la Regione Marche (c.f. 80008630420), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1239 del 17 ottobre 2016, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Costanzi (codice fiscale CSTPLA55H22D451L; fax 071/8065020; PEC avv. costanzipaolo@legalmail.it) e prof. Stefano Grassi (codice fiscale GRSSFN45T05D612X; fax 055/2657484 PEC: stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro:

la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*;

il Consiglio di Stato (c.f. 80427570587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

per la dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, del potere di annullare e dichiarare l'illegittimità della delibera di indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate ex art. 133 Cost., costituente il presupposto della legge-provvedimento della Regione Marche n. 15 del 2014, con conseguente annullamento della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 3678 del 23 agosto 2016.

### *Premesse di fatto*

Con ordinanza n. 3679 del 23 agosto 2016, la V Sezione del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale davanti a questa Corte della legge regionale delle Marche 23 giugno 2014, n. 15, in relazione agli artt. 3, 113 (primo e secondo comma) e 133 (secondo comma) Cost.

La questione di legittimità costituzionale si riferisce ad una legge provvedimento (la citata legge n. 15 del 2014 della Regione Marche) che ha concluso il procedimento attivato dalla stessa Regione per il distacco della frazione di Marotta dal comune di Fano e la sua conseguente incorporazione nel comune di Mondolfo.

L'indizione del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate (promossa ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione) è stata impugnata dal comune di Fano.

Il comune di Fano ha censurato le modalità con cui, nell'indire la consultazione popolare, la Regione Marche ha individuato l'ambito degli elettori chiamati ad esprimersi sulla proposta di mutamento delle circoscrizioni dei due Comuni interessati.

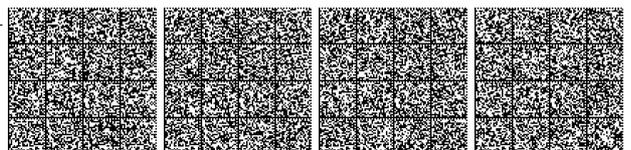
Il Consiglio regionale, con una prima deliberazione (15 gennaio 2013, n. 61), aveva delimitato le popolazioni interessate ai soli residenti della frazione di Marotta di Fano, tra i quali vi erano i promotori dell'iniziativa legislativa sulla cui base la procedura per il distacco era stata originata.

Successivamente, dopo una sospensiva ai fini del riesame, emessa dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche (ordinanza 19 aprile 2013, n. 160), l'indizione della consultazione era stata rinnovata estendendo il *referendum* alle popolazioni delle frazioni limitrofe dei due Comuni interessati dal distacco, assumendo il criterio desumibile dalla giurisprudenza costituzionale sul tema (*cf.*, in particolare, le sentenze di questa Corte n. 453/1989, 433/1995, 94/2000, 47/2003).

A seguito dell'esito positivo della consultazione veniva approvata la legge regionale 23 giugno 2014 n. 15 («Distacco della frazione di Marotta dal comune di Fano e incorporazione nel comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali»), con successiva esecuzione delle sue previsioni (la frazione di Marotta veniva distaccata dal comune di Fano e accorpata nel comune di Mondolfo; venivano conseguentemente regolati i rapporti economici dei due Comuni; gli abitanti di Marotta partecipavano al rinnovo del consiglio comunale di Mondolfo del 5 giugno 2016).

Tale ultima deliberazione del Consiglio regionale veniva ritenuta legittima dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche che, con sentenza n. 660 del 18 settembre 2015, dichiarava anche la manifesta infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale dedotte dal comune di Fano, sia in ordine alla legge regionale dichiarativa del distacco, n. 15 del 2014, sia alla legge regionale regolatrice dei *referendum* consultivi previsti dallo Statuto della Regione Marche, n. 18 del 5 aprile 1980.

Avverso tale sentenza, il comune di Fano ricorreva in appello al Consiglio di Stato, riproponendo le questioni di legittimità costituzionale delle due leggi regionali n. 15 del 2014 e n. 18 del 1980, nonché insistendo per l'annullamento della deliberazione del Consiglio regionale di indizione della consultazione popolare, per violazione dei principi di cui all'art. 133, comma secondo, Cost.



Con la sentenza non definitiva n. 3678 del 23 agosto 2016, il Consiglio di Stato, da un lato, ha ritenuto infondati i motivi con i quali il Comune di Fano aveva nuovamente sollevato le questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali su cui si fondavano i provvedimenti impugnati; dall'altro, ha ritenuto di poter accogliere il ricorso avverso la deliberazione del Consiglio regionale di indizione del *referendum* consultivo n. 87 del 22 ottobre 2013, ritenendo fondate le censure relative alle concrete modalità con le quali erano state individuate le popolazioni interessate alla consultazione referendaria.

Nella sentenza non definitiva n. 3678 del 23 agosto 2016, il Consiglio di Stato ha ritenuto di essere competente a sindacare, nella sede della giurisdizione amministrativa, la deliberazione di indizione del *referendum* consultivo, in applicazione diretta, *omisso medio*, del principio costituzionale di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.

In tal senso, la sentenza del giudice amministrativo fa riferimento ad un passaggio della sentenza di questa Corte costituzionale n. 47 del 2003, nel quale si afferma — rispetto alle condizioni in base alle quali devono essere valutati la legge regionale e l'atto di indizione del *referendum* consultivo — che «non spetta (...) né al Tribunale amministrativo, in sede di sindacato sugli atti di esecuzione della legge istitutiva del Comune, né tanto meno a questa Corte, in sede di sindacato sulla legittimità costituzionale della stessa legge istitutiva, verificare in concreto, a posteriori, la sussistenza di quelle condizioni. Al Tribunale spetterà invece il controllo giurisdizionale sulla legittimità delle determinazioni con cui quelle condizioni sono state verificate in concreto dall'organo regionale, in sede di determinazione dell'ambito del *referendum*; mentre a questa Corte spetta soltanto la verifica della congruità costituzionale dei criteri legislativamente stabiliti per tale determinazione, oltre che la verifica della conformità del procedimento legislativo, sfociato nella istituzione del nuovo Comune, ai requisiti costituzionalmente previsti».

Su tale base, il Consiglio di Stato ha ritenuto di poter effettuare il sindacato sulle deliberazioni che hanno convocato la consultazione popolare, accogliendo i motivi di censura dedotti dal comune di Fano.

La stessa sentenza non definitiva n. 3678 del 2016 ha ammesso la difficoltà di giungere ad una analoga conclusione, e di non poter quindi adottare una decisione di annullamento, sulla legge provvedimento n. 15 del 2014, che ha disposto — a valle della consultazione referendaria — il distacco della frazione di Marotta dal comune di Fano per la sua aggregazione al comune di Mondolfo.

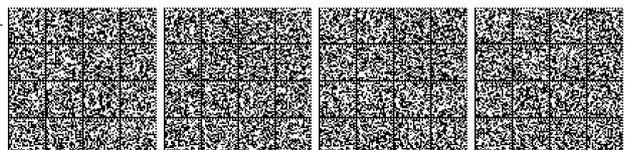
Di qui, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2014, sollevata con la già citata e contestuale ordinanza n. 3679 del 23 agosto 2016, in cui il Consiglio di Stato ha denunciato la violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., perché la legge regionale n. 15 del 2014 non avrebbe fatto riferimento esplicito al *referendum* consultivo indetto dal Consiglio regionale con la delibera n. 87 del 22 ottobre 2013, nonché per la parte in cui la legge regionale costituirebbe l'atto conclusivo di un procedimento, nell'ambito del quale sarebbe mancata l'intermediazione di una legge regionale enunciativa dei criteri di deroga alla partecipazione totalitaria delle popolazioni interessate alla consultazione prevista dalla norma costituzionale.

È da sottolineare che la decisione non definitiva del Consiglio di Stato n. 3678/2016, che ha annullato la deliberazione del Consiglio regionale di indizione della consultazione popolare, così anche come testualmente riportata nell'ordinanza n. 3679/2016, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge n. 15 del 2014, ha ammesso espressamente che la legge regionale di modifica della circoscrizione comunale è una legge provvedimento che, in base alla speciale previsione dell'art. 133, secondo comma, Cost., vede la legge in inscindibile legame di presupposizione con una legittima consultazione referendaria.

La necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge n. 15 del 2014 è stata quindi collegata dal Consiglio di Stato con l'impossibilità per il giudice amministrativo di effettuare il controllo di costituzionalità di un atto di normazione primaria. Ma, contestualmente, lo stesso Consiglio di Stato ha deciso di annullare il presupposto inscindibile della legge provvedimento n. 15 del 2014, costituito dalla deliberazione di indizione della consultazione popolare.

La Regione Marche ha già deliberato di costituirsi nel giudizio promosso dall'ordinanza del Consiglio di Stato, V Sezione, n. 3679 del 23 agosto 2016. Ma, in stretta correlazione con le difese che saranno prodotte nel giudizio sollevato in via incidentale, la stessa Regione Marche ritiene di dover presentare davanti a questa Corte il presente ricorso per conflitto di attribuzione.

Ciò per i seguenti motivi di



## DIRITTO

La sentenza non definitiva n. 3678/2016 del Consiglio di Stato afferma la qualificazione dell'atto normativo di cui all'art. 133, comma secondo, Cost. come «tipica legge provvedimento», sottolineando, con riferimento alla legge regionale n. 15 del 2014, l'«inscindibile legame di presupposizione con una legittima consultazione referendaria».

Ma, contestualmente, il Consiglio di Stato ha deciso di annullare il presupposto inscindibile di tale legge regionale, costituito dalla deliberazione di indizione della consultazione popolare.

Poiché la legge di cui all'art. 133, secondo comma, Cost. (come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte e ammesso dallo stesso Consiglio di Stato) è una «legge-provvedimento», non sembra ammissibile consentire il sindacato su di essa in due fasi, da parte di due giudici distinti. Il procedimento è unico (la Regione modifica con la legge regionale le circoscrizioni comunali, «sentite le popolazioni interessate») e quindi in una sola sede, quella del giudizio costituzionale, è ammesso — ad avviso della Regione ricorrente — il sindacato sull'atto legislativo e sull'*iter* in base al quale questo è stato adottato.

Il Consiglio di Stato ha fondato la sua decisione sul precedente di cui alla sentenza n. 47 del 2003 di questa Corte, per la parte in cui, in tale decisione, si ammetteva che sulle deliberazioni amministrative di indizione delle consultazioni popolari, potesse intervenire il sindacato della giurisdizione amministrativa, potendosi limitare questa Corte a valutare la congruità e legittimità costituzionale dei criteri fissati dalle leggi regionali sulla concreta applicazione del principio di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.

Ma, nel caso concreto, la legge regionale delle Marche non fissa tali criteri e, in base alla stessa giurisprudenza di questa Corte (v. sentenza n. 47 del 2003), l'assenza di criteri fissati in sede legislativa non impedisce la possibilità di definire ragionevolmente l'ambito delle popolazioni interessate da chiamare per la consultazione di cui all'art. 133, secondo comma, in sede di delibere adottate dal Consiglio regionale.

In queste ipotesi, risulta evidente che l'avvio del procedimento di formazione della legge regionale, che modifica la circoscrizione comunale, risulta, di fatto, del tutto inscindibile dalla legge che conclude il procedimento.

La valutazione della legittimità dei criteri adottati dal Consiglio regionale, per individuare le popolazioni interessate, finisce per coincidere con la valutazione della legittimità della legge regionale che modifica la circoscrizione.

Poiché, nel caso di specie, la legge regionale n. 15 del 2014 ha concluso un procedimento, nell'ambito del quale era stata effettuata la consultazione sulla base dei criteri indicati dalle delibere del Consiglio regionale delle Marche, risulta evidente che la valutazione della congruità di tali criteri non può essere effettuata dal giudice amministrativo senza che sia stata preventivamente effettuata la valutazione della legittimità costituzionale della legge conclusiva del procedimento da parte di questa Corte.

Il Consiglio di Stato — avendo deciso sulla legittimità dei provvedimenti di indizione del *referendum*, che formano il presupposto essenziale della legge provvedimento — ha in realtà giudicato della stessa legge confermativa di tali risultati, senza aver prima sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'atto legislativo della Regione.

Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha invaso la sfera di attribuzioni costituzionali riconosciuta alla Regione dallo stesso art. 133, secondo comma, Cost.

Di qui la necessità di chiedere a questa Corte di ristabilire la competenza della Regione a legiferare *ex* art. 133, secondo comma, Cost., sulla modifica delle circoscrizioni comunali e dichiarare che non spetta al giudice amministrativo, ma al giudice costituzionale, di valutare la legittimità dei criteri adottati dalla Regione Marche nel determinare le «popolazioni interessate» da consultare ai sensi dello stesso art. 133, secondo comma, Cost.

In considerazione del fatto che la giurisprudenza della Corte ha confermato che il conflitto può essere sollevato anche a fronte di atti giurisdizionali, a condizione che «sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (v. sentenza n. 130/2009), la Regione Marche propone ricorso per conflitto di attribuzione — *ex* art. 134, secondo alinea, della Costituzione e art. 39 della legge n. 87/1953 — nei confronti della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato n. 3678 del 23 agosto 2016. Tale sentenza costituisce esercizio del sindacato giurisdizionale nei confronti di un atto di legislazione primaria. Ma il sindacato sulle leggi regionali, a tutela dell'autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni, è di competenza esclusiva di questa Corte costituzionale.

La decisione non definitiva n. 3678 del 23 agosto 2016 della V Sezione del Consiglio di Stato ha, infatti, annullato i presupposti di una legge regionale non solo in violazione dell'art. 134, primo alinea, nonché dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948; ma anche in lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione Mar-



che ed in particolare con violazione dell'autonomia legislativa della Regione, in relazione alle competenze attribuite dall'art. 133, secondo comma, Cost. per la modifica delle circoscrizioni comunali.

Il conflitto viene proposto, in particolare, per tutelare l'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione nella definizione dei presupposti per l'esercizio di tale competenza legislativa quale risulta dai principi di cui agli articoli 117, quarto comma, 118, secondo comma, e 133, secondo comma, Cost.

Come ha già sottolineato questa Corte con riferimento all'interpretazione dell'art. 133, secondo comma, «le variazioni del territorio dei comuni non solo sono espressamente demandate, dalla norma ora citata, a leggi regionali, ma rientrano altresì nella materia delle “circoscrizioni comunali”, attribuita dall'art. 117 della Costituzione alla competenza legislativa delle Regioni. Il disposto dell'art. 133, secondo comma, e nell'ambito di questo la prescrizione dell'obbligo di sentire “le popolazioni interessate”, costituisce naturalmente un vincolo nei confronti del legislatore regionale, al quale spetta però la competenza per definire, nel rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, il procedimento che conduce alla variazione, e dunque anche i criteri di individuazione delle popolazioni interessate, la cui consultazione è in ogni caso obbligatoria» (cfr: sentenza n. 94/2000).

La Regione Marche ritiene quindi di poter sostenere l'ammissibilità del presente ricorso per conflitto in quanto contesta l'esistenza del potere giurisdizionale di sindacare il procedimento legislativo svolto ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost. e concluso con la legge regionale n. 15 del 2014 (legge che, come già indicato nelle premesse di fatto, ha fatto seguito all'esito positivo della consultazione popolare ed ha già avuto piena esecuzione).

Si deve considerare che la legge regionale n. 15 del 2014 è stata approvata a seguito di un procedimento legislativo attivato dal Consiglio regionale delle Marche mediante la convocazione di una consultazione popolare che rispettava i criteri definiti dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali di Fano e Mondolfo.

Questa Corte ha infatti escluso la necessità di individuare in astratto, in apposita legge regionale, i criteri per individuare le popolazioni interessate da chiamare a pronunciarsi ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha definito in positivo i criteri ai quali occorre attenersi caso per caso anche quando la Regione non abbia deliberato di precisare in apposita legge regionale le modalità con cui scegliere la popolazione da chiamare ad esprimere la propria valutazione.

Come già sostenuto dalla Regione Marche davanti al giudice amministrativo, questa Corte ha statuito che, di massima, si devono intendere per «popolazioni interessate» non solo i residenti nella parte di territorio oggetto della variazione, ma l'intera popolazione dei Comuni interessati ammettendo tuttavia che «in situazioni particolari ed eccezionali» ... quali «la limitata entità sia del territorio che della popolazione rispetto al totale» oggetto della variazione (oppure la circostanza che la frazione di cui si prevede il distacco sia già esistente come fatto «sociologicamente distinto» o sia collegata in maniera eccentrica al capoluogo o l'assenza di infrastrutture rilevanti) si possa circoscrivere il *referendum*, insieme alle popolazioni della parte oggetto della variazione, alle altre popolazioni che risultino concretamente e ragionevolmente interessate alla variazione stessa. In tal modo la Corte ha statuito un complesso esaustivo di principi che il legislatore regionale potrebbe soltanto riprodurre e far propri e che, comunque, risultano generalmente applicabili anche in mancanza di espresse disposizioni regionali.

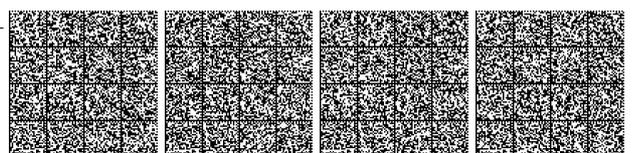
Pertanto, sulla base dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle popolazioni interessate deve essere compiuta di volta in volta, in concreto, nel momento in cui viene indetto il *referendum*.

La valutazione della modalità con cui è esercitato il potere discrezionale del Consiglio regionale nell'attivare la consultazione delle popolazioni interessate, nel caso in cui non si tratti di sindacare tali atti sulla base dei criteri fissati nelle legge regionale, non può che spettare all'unico organo in grado di valutare la legittimità costituzionale dell'intero procedimento legislativo.

Il giudice costituzionale assume, infatti, il ruolo di unico ed effettivo garante della correttezza di tali valutazioni, interne al procedimento legislativo avviato con la proposta di legge regionale a iniziativa popolare n. 77 del 2011.

In concreto, la consultazione attivata dal Consiglio regionale delle Marche ha tenuto conto della particolarissima collocazione dell'abitato di Marotta, che costituisce un gruppo sociologicamente distinto dal comune di Fano, si trova in un'area eccentrica rispetto al capoluogo (dista circa 13 Km) e comporta una perdita poco significativa della popolazione per il Comune da cui l'abitato si distacca (appunto, il comune di Fano): 3.300 persone su 62.901. Su tale frazione non insistono infrastrutture del Comune capoluogo di particolare rilievo, ma in ogni caso sono state prese in esame tutte le situazioni segnalate per quanto attiene all'utilizzo degli impianti da parte delle frazioni limitrofe, anche appartenenti a diversi comuni.

La Regione ha proceduto all'individuazione delle «popolazioni interessate» assumendo i criteri indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, valutando, nella sua istruttoria, principalmente gli aspetti socio economici e l'effettivo



utilizzo dei servizi da parte delle diverse frazioni dei territori comunali coinvolti. La disamina di tali elementi ha fatto ritenere ragionevole ed opportuna la consultazione delle frazioni limitrofe o comunque potenzialmente interessate alla fruizione di infrastrutture e specifici servizi, sia del comune di Fano (comune dal quale la frazione di Marotta si è distaccata), sia del comune di Mondolfo (comune che ha incorporato la frazione).

La delibera regionale n. 87 del 2014 ha dato ampia illustrazione nel suo documento istruttorio di tutti gli aspetti considerati e delle ulteriori attività istruttorie svolte.

Spetta in conclusione a questa Corte e non al Consiglio di Stato valutare la congruità dei criteri scelti per individuare le popolazioni interessate nel caso concreto, in quanto la definizione di tali criteri e la convocazione della consultazione costituiscono il presupposto indefettibile dell'intero procedimento che si conclude con la legge provvedimento ex art. 133, secondo comma, Cost.

*P.Q.M.*

*Si chiede la dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, del potere di annullare e dichiarare l'illegittimità della delibera di indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate ex art. 133 Cost. di cui alla deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche n. 87 del 22 ottobre 2013, costituente il presupposto della legge-provvedimento della Regione Marche n. 15 del 2014, con conseguente annullamento della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 3678 del 23 agosto 2016.*

*Con ossequio.*

Firenze - Roma, 21 ottobre 2016

*Avv. COSTANZI - Avv. prof. GRASSI*

16C00333

## N. 240

*Ordinanza del 1° luglio 2016 della Commissione tributaria provinciale di Chieti sul ricorso proposto da Cignarale Claudio contro Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Chieti e Agente di riscossione Chieti Equitalia centro Spa.*

**Contenzioso tributario - Autotutela tributaria - Potere di annullamento d'ufficio o di revoca anche in caso di non impugnabilità degli atti illegittimi o infondati - Mancato esercizio del potere dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela del contribuente - Atti impugnabili nel processo tributario - Mancata previsione dell'impugnabilità del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela.**

- Decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, art. 2-*quater*, comma 1; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 19, comma 1.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CHIETI

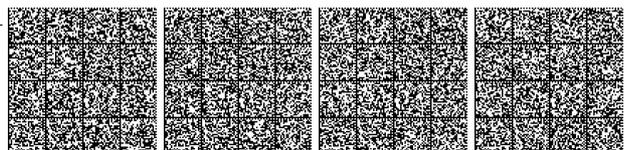
### SEZIONE 4

riunita con l'intervento dei signori:

Marsella Ciro, Presidente;

Gialloredo Giuseppe, Relatore;

Pastorelli Elisa, Giudice,



ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 572/2015 depositato il 1° luglio 2015;  
avverso diniego autotut Irpef-add.reg. 2008;  
avverso diniego autotut Irpef-add.reg. 2009;  
avverso diniego autotut Irpef-add.com. 2008;  
avverso diniego autotut Irpef-add.com. 2009;  
avverso diniego autotut Irpef-altro 2008;  
avverso diniego autotut Irpef-altro 2009;  
avverso diniego autotut Irap 2008;  
avverso diniego autotut Irap 2009.

Contro: Ag. entrate Direzione provinciale Chieti;

Proposto dal ricorrente: Cignarale Claudio, contrada Cerreto n. 121, 66010 Miglianico (CH), difeso da: avv. Di Loreto Roberto, viale IV Novembre n. 3, 66100 Chieti (CH).

Altre parti coinvolte: Agente di riscossione Chieti Equitalia centro S.p.A. corso Marrucino n. 76, 66100 Chieti (CH).

### *Conclusioni*

Per parte ricorrente: previo riconoscimento di ragioni di rilevante interesse generale tali da giustificare l'esercizio del potere di autotutela, dichiarare la illegittimità del rifiuto e del diniego dell'Amministrazione resistente nell'esercizio del potere di autotutela in capo alla stessa, per i motivi spiegati in ricorso o per qualsiasi altro motivo che si riterrà di giustizia, con ogni consequenziale provvedimento, anche in riferimento all'onere gravante in capo all'Amministrazione di riesame e di pronuncia sulla istanza del ricorrente ai sensi dell'art. 2-*quater* del decreto-legge n. 564/1994, convertito con modificazioni dalla legge n. 656/1994, e dell'art. 3 del decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n 37; spese vinte;

Per l'Agenzia delle entrate: confermare la correttezza e la legittimità degli atti impugnati; rigettare il ricorso; spese vinte ed aumentate del 50% per la rifusione delle spese del procedimento di mediazione;

Per l'Equitalia Centro S.p.a.: dichiarare inammissibile o quanto meno rigettare il ricorso; con vittoria di spese.

### *Svolgimento del processo*

#### *1. Oggetto del ricorso.*

Cignarale Claudio — esercente l'attività di medico psichiatra dal 1989 (sia come lavoratore dipendente della ASL sia come professionista autonomo) — ha proposto ricorso avverso il silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di autotutela da egli presentata in data 14 febbraio 2013, avente ad oggetto il riesame degli avvisi di accertamento in epigrafe indicati — emessi dall'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Chieti, notificatigli il 31 luglio 2012 e non impugnati in sede giudiziale —, con cui, in relazione agli anni di imposta 2008 e 2009, sono stati rettificati in aumento i redditi professionali da lui dichiarati e gli stessi sono stati rideterminati nelle relative misure di € 181.351,00 (rispetto a quello dichiarato di € 54.664,00) e di € 166.366,00 (rispetto a quello dichiarato di € 66.865,00), oltreché «avverso tutti gli atti presupposti e preordinati nonché conseguenti, compresi quelli di iscrizione a ruolo e di esecuzione oltre che di riscossione».

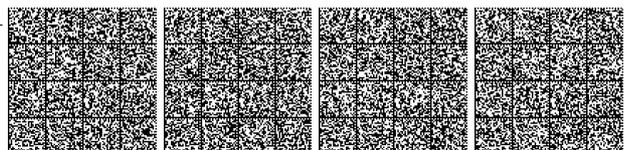
Parte attorea ha dedotto che l'istanza di autotutela è giustificata dal fatto che le incongruenze reddituali accertate dall'Amministrazione finanziaria erano dovute a movimentazioni finanziarie di natura personale e familiare (cospicui versamenti della madre sui suo conto corrente), non aventi — come tali — alcuna attinenza con l'attività professionale.

Parte ricorrente ha concluso nei sensi indicati in epigrafe.

#### *2. - Motivi del ricorso.*

Il gravame è stato affidato ai seguenti motivi [nel presente atto, con l'indicazione dei sotto-paragrafi (2.1., 2.2. e 2.3.) appresso specificati, si intenderanno richiamati i relativi motivi di seguito indicati] — con cui si contesta la legittimità del diniego di autotutela dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza proposta dal ricorrente —:

2.1. - seppur l'istituto dell'autotutela — concretantesi nella potestà della pubblica amministrazione di procedere all'annullamento, alla revoca totale o parziale, alla rettifica ovvero alla riforma di un provvedimento illegittimo



precedentemente adottato, disciplinata dall'art. 2-*quater* della legge n. 656/1994 — di conversione del decreto-legge n. 564/1994 — e dal relativo regolamento di esecuzione di cui al decreto ministeriale 11 febbraio 1997 n. 37 — non ricomprenda la figura del silenzio-rifiuto, la giurisprudenza in tema ha statuito che le controversie relative agli atti di esercizio del potere di autotutela dell'Amministrazione finanziaria sono devolute alla cognizione del Giudice tributario, e quindi delle commissioni tributarie, le quali possono pronunciarsi solo — per ragioni di rilevante interesse generale — sulla legittimità del rifiuto espresso o del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza volta a solleccarlo, ma non sulla infondatezza della pretesa tributaria;

2.2. - nel caso di specie sussistono le ragioni di rilevante interesse generale che possono giustificare il ricorso giurisdizionale contro il diniego di autotutela dell'Amministrazione finanziaria; il contribuente, infatti, di fronte all'esercizio del potere impositivo gode sia del diritto soggettivo ad una tassazione adeguata alla sua capacità contributiva, sia di un interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri dell'Amministrazione finanziaria, nel rispetto del principio di legalità; pertanto, poiché nella vicenda in esame sono diventati definitivi i provvedimenti impositivi, non potendo più adirsi gli organi della giustizia tributaria, il contribuente, illegittimamente danneggiato dal comportamento dell'Amministrazione finanziaria, ha potuto tutelarsi soltanto ricorrendo all'istanza di autotutela.

Ne consegue che l'Amministrazione finanziaria è obbligata ad esercitare il potere di autotutela in caso di espressa richiesta del privato, in quanto quest'ultimo è titolare dell'interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri impositivi che risulterebbe violato in caso di un'imposizione fiscale iniqua e scorretta.

Avanzata la richiesta di autotutela da parte del privato — come nel caso di specie — innanzi allo stesso ufficio che ha adottato il provvedimento di primo grado, l'Amministrazione finanziaria deve riesaminare i propri atti (sotto il profilo della legittimità formale), deve verificare le eventuali illegittimità e, nel caso in cui venissero rilevati dei vizi, ha l'obbligo di provvedere alla loro rimozione ed eventualmente alla sostituzione con un altro atto corretto ed adeguato alla capacità contributiva del privato, ex art. 2 legge n. 241/1990.

Nel caso di specie, poiché l'Amministrazione finanziaria è rimasta inerte, nonostante il decorso del termine di 30 giorni dal ricevimento della domanda dell'interessato, si è venuto a formare il così detto silenzio-rifiuto.

Sicché, il contribuente, essendo sempre titolare dell'interesse legittimo al corretto esercizio del potere della p.a., ha proposto ricorso in sede giurisdizionale nei confronti dell'Amministrazione finanziaria affinché venga accertato l'obbligo di provvedere della stessa e, in caso di risposta positiva, la medesima amministrazione venga condannata a riesaminare il provvedimento di primo grado ed a pronunciarsi con atto di conferma o di annullamento (totale o parziale).

Da ultimo, per quanto riguarda i termini d'impugnativa del silenzio, deve aderirsi all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale il privato può adire l'organo giurisdizionale fino a quando persista l'inadempimento della p.a., poiché quest'ultima mantiene il potere-dovere di pronunciarsi;

2.3. - Il potere di autotutela dell'ente impositore si prospetta quale attività vincolata dalla legge; l'interesse al prelievo dei tributi in ragione dell'effettiva ricchezza prodotta dal contribuente, nel rispetto delle regole tecnico-procedimentali imposte dal legislatore, costituisce il vincolo legale per l'esercizio sia dell'attività impositiva sia dell'attività di riesame. Quindi, il potere di autotutela tributaria non è attività discrezionale, poiché, una volta accertato il vizio di legittimità, l'Amministrazione finanziaria è obbligata al ritiro dell'atto adottato.

Sicché il contribuente è doppiamente tutelato: ha un ruolo d'impulso e di collaborazione nel procedimento di riesame e gli è consentito adire gli organi di giurisdizione tributaria avverso il silenzio dell'Amministrazione finanziaria che ometta di pronunciarsi con un provvedimento di riesame sulla domanda del contribuente.

Nel caso di specie il contribuente ha richiesto legittimamente l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'Amministrazione finanziaria, sussistendo un interesse generale affinché il potere impositivo della medesima amministrazione sia esercitato con una determinazione correlata alla capacità contributiva dell'istante; il che non è accaduto nella vicenda in esame tenuto conto che i prelevamenti dei professionisti non possono generare, né direttamente né indirettamente, redditi derivanti dall'attività professionale.

Parte ricorrente ha concluso come indicato in epigrafe.

### 3. - *Costituzione e difesa della parte resistente: Agenzia delle entrate.*

L'Agenzia delle entrate, costituitasi in giudizio, ha contestato — con argomentazioni articolate e diffuse — la fondatezza del gravame; in particolare, la resistente ha evidenziato che la sua costituzione in giudizio non può essere considerata tardiva in quanto fa seguito alla anticipata costituzione del contribuente, avvenuta in pendenza del procedimento di mediazione ai sensi dell'art. 17-*bis*, commi 2 e 9, del decreto legislativo n. 546/1992; la convenuta ha ribadito la regolarità della notifica degli avvisi di accertamento avvenuta in data 31 luglio 2012, che, peraltro, non è stata contestata dall'attore.



Nel merito, la resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancanza di un atto impugnabile in quanto il diniego di autotutela può essere oggetto di tutela giurisdizionale solo in caso di provvedimento esplicito e limitatamente a profili d'illegittimità del rifiuto, non essendo sindacabile la fondatezza della pretesa tributaria ormai cristallizzata in inoppugnabili atti impositivi; mentre, nel caso *de quo* il reale oggetto dell'impugnativa del contribuente è costituito dalla contestazione dei presupposti della medesima pretesa erariale; d'altronde, tale conclusione è necessitata sia della natura discrezionale dell'esercizio dell'autotutela sia del principio di certezza dei rapporti giuridici che non consente di rimettere in discussione la ragione creditoria fiscale divenuta definitiva per mancata proposizione del gravame giurisdizionale.

Parte resistente ha pertanto concluso nei sensi indicati in epigrafe.

4. - *Costituzione e difesa della parte, resistente: Equitalia centro S.p.a.*

L'Equitalia centro S.p.a., costituitasi in giudizio, ha contestato — con argomentazioni articolate e diffuse — la fondatezza del gravame, eccependo — in via pregiudiziale — del ricorso ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n. 546/1992 in quanto proposto il 19 giugno 2015 e, pertanto, in violazione del termine perentorio di 60 giorni decorrenti dalla notifica delle intimazioni di pagamento intervenuta in data 30 dicembre 2014; in aggiunta, la medesima convenuta ha evidenziato la legittimità della procedura di riscossione attivata sia sotto l'aspetto formale, in quanto gli avvisi di accertamento che hanno preceduto le intimazioni di pagamento sono stati ritualmente notificati, sia sotto l'aspetto sostanziale.

La resistente ha pertanto concluso nei sensi indicati in epigrafe.

5. - *Fase processuale.*

All'udienza odierna, la causa è stata posta in deliberazione.

### *Motivi della decisione*

*In limine*, deve rilevarsi la potestà giurisdizionale del Giudice tributario in ordine alla controversia in esame sulla scorta del consolidato orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte, secondo cui: «appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie nelle quali si impugni il rifiuto espresso o tacito dell'amministrazione a procedere ad autotutela, alla luce dell'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in forza del quale la giurisdizione tributaria è divenuta, nell'ambito suo proprio, una giurisdizione a carattere generale, competente ogni qual volta si faccia questione di uno specifico rapporto tributario o di sanzioni inflitte da uffici tributari, dal cui ambito restano così escluse solo le controversie in cui non è direttamente coinvolto un rapporto tributario, ma viene impugnato un atto di carattere generale (art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546), o si chiede il rimborso di una somma indebitamente versata a titolo di tributo, della quale l'amministrazione riconosce pacificamente la spettanza al contribuente. La novella del 2001, infatti, ha necessariamente comportato una modifica del disposto dell'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992, perché l'aver consentito l'accesso al contenzioso tributario in ogni controversia avente ad oggetto tributi si traduce nella possibilità per il contribuente di rivolgersi al giudice tributario quando l'amministrazione manifesti, anche attraverso il silenzio rigetto, la convinzione che il rapporto tributario debba essere regolato in termini che il contribuente ritenga di contestare (nell'affermare il principio, la S.C. ha avuto cura di precisare, riguardo al caso di specie, che questione altra o diversa da quella di giurisdizione, e di competenza, appunto del giudice tributario, è stabilire se il rifiuto di autotutela sia o meno impugnabile, così come valutare se con l'istanza di autotutela il contribuente chieda l'annullamento dell'atto impositivo per vizi originati di questo e per eventi sopravvenuti)»(1).

Può pertanto passarsi all'esame delle varie questioni, secondo un ordinato criterio di priorità logico-giuridica.

Va, anzitutto, disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dalla convenuta Equitalia sull'assunto dell'omessa impugnativa delle intimazioni di pagamento.

Nel caso *de quo* non controversa la corretta notificazione né degli avvisi di accertamento né dei successivi atti della sequenza procedimentale.

In effetti, nella fattispecie processuale in esame è stato sostanzialmente impugnato il silenzio-rifiuto sull'istanza di autotutela [cfr: pag. 14 del libello: «il ricorrente ...*Omissis*... propone formale opposizione avverso il diniego tacito di procedere all'annullamento ovvero alla rettifica in autotutela da parte dell'ufficio precedente Agenzia delle entrate ... *Omissis* ...» pag. 15: «Si contesta la legittimità del rifiuto della amministrazione sulla istanza per l'esercizio del potere di autotutela coltivata a domanda del contribuente, odierno ricorrente, pur nella sussistenza di ragioni di rilevante

(1) Cassazione SS.UU., n. 16766/2005: v., nello stesso senso, Cassazione, SS.UU., n. 7388/2007.



interesse generale che avrebbero giustificato l'esercizio di tale potere, in ragione dei seguenti rilievi. ...*Omissis...*] ed è soltanto dibattuto l'obbligo o meno dell'Agenzia delle entrate di provvedere con determinazione espressa su tale istanza nonché, in caso affermativo, se è ammissibile la tutela giurisdizionale avverso l'ipotetico diniego esplicito; l'ulteriore questione, nel caso di risposta positiva a quest'ultimo quesito, è quella di individuare i limiti del sindacato giurisdizionale.

Non avrebbe potuto, il contribuente, rimettere in discussione la pretesa tributaria con l'impugnazione delle intimazioni di pagamento, essendo divenuti definitivi i presupposti avvisi di accertamento.

L'unico ipotetico rimedio — che all'odierno ricorrente avrebbe potuto, e potrebbe, portare un risultato utile — era quello dell'attivazione del procedimento di autotutela.

E parte attorea si è avvalsa, in concreto, di tale rimedio.

L'eccezione di cui trattasi si appalesa, pertanto, anche inconferente, oltretutto infondata.

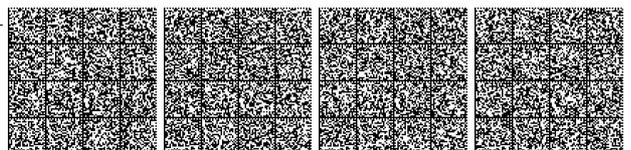
Può pertanto passarsi allo scrutinio del *meritum causae*.

La giurisprudenza di legittimità ha enunciato — in tema di autotutela concernente atti impositivi definitivi siccome non impugnati in sede giurisdizionale — il seguente principio di diritto: «Il contribuente che richiede all'Amministrazione finanziaria di ritirare, in via di autotutela, un avviso di accertamento divenuto definitivo, non può limitarsi ad eccepire eventuali vizi dell'atto medesimo, la cui deduzione è definitivamente preclusa, ma deve prospettare l'esistenza di un interesse di rilevanza generale dell'amministrazione alla rimozione dell'atto. Ne consegue che contro il diniego dell'amministrazione di procedere all'esercizio del potere di autotutela può essere proposta impugnazione soltanto per allegare eventuali profili di illegittimità del rifiuto e non per contestare la fondatezza della pretesa tributaria (nell'enunciare il principio, a S.C. ha rigettato il ricorso, escludendo un obbligo di adozione del provvedimento in autotutela, a fronte di censure attinenti esclusivamente alla legittimità dell'atto impositivo ormai divenuto definitivo)»(2).

Ciò conformemente ed in continuità con Cassazione, SS.UU., n. 7388/2007: «In tema di contenzioso tributario, e con riferimento all'impugnazione degli atti di rifiuto dell'esercizio del potere di autotutela da parte dell'Amministrazione finanziaria, il sindacato del giudice deve riguardare, ancor prima dell'esistenza dell'obbligazione tributaria, il corretto esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione, nei limiti e nei modi in cui esso è suscettibile di controllo giurisdizionale, che non può mai comportare la sostituzione del giudice all'amministrazione in valutazioni discrezionali, né l'adozione dell'atto di autotutela da parte del giudice tributario, ma solo la verifica della legittimità del rifiuto dell'autotutela, in relazione alle ragioni di rilevante interesse generale che, ai sensi dell'art. 2-*quater* del decreto-legge 20 settembre 1994, n. 564, convertito con modificazioni dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, e dell'art. 3 del decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37, ne giustificano l'esercizio. Ove il rifiuto dell'annullamento d'ufficio contenga una conferma della fondatezza della pretesa tributaria, e tale fondatezza sia esclusa dal giudice, l'amministrazione e tenuta ad adeguarsi alla relativa pronuncia, potendo altrimenti esperirsi il rimedio del ricorso per ottemperanza, il quale, peraltro, non attribuisce alle commissioni tributarie una giurisdizione estesa al merito»(3).

(2) Cassazione n. 25524/2014; cfr., nello stesso senso, cassazione n. 3442/2015: «In tema di contenzioso tributario, il sindacato giurisdizionale sull'impugnato diniego, espresso o tacito, di procedere ad un annullamento in autotutela può riguardare soltanto eventuali profili di illegittimità del rifiuto dell'amministrazione, in relazione alle ragioni di rilevante interesse generale che giustificano l'esercizio di tale potere, e non la fondatezza della pretesa tributaria, atteso che, altrimenti, si avrebbe un'indebita sostituzione del giudice nell'attività amministrativa o un'inammissibile controversia sulla legittimità di un atto impositivo ormai definitivo», e Cassazione n. 11457/2010: «Il contribuente che richiede all'Amministrazione finanziaria di ritirare, in via di autotutela, un avviso di accertamento divenuto definitivo, non può limitarsi a dedurre eventuali vizi dell'atto medesimo, la cui deduzione deve ritenersi definitivamente preclusa, ma deve prospettare l'esistenza di un interesse di rilevanza generale dell'amministrazione alla rimozione dell'atto. Ne consegue che contro il diniego dell'amministrazione di procedere all'esercizio del potere di autotutela può essere proposta impugnazione soltanto per dedurre eventuali profili di illegittimità del rifiuto e non per contestare la fondatezza della pretesa tributaria».

(3) In proposito, Cassazione, SS.UU., n. 3698/2009 ha richiamato il precedente, citato nel testo, delle SS.UU. dell'anno 2007, osservando quanto segue: «Giova al riguardo ricordare che queste Sezioni Unite, nella sentenza n. 7388/07, nel ribadire che la legge n. 448 del 2001, art. 12, comma 2, comporta la sicura attribuzione al Giudice tributario di tutte le controversie in materia di tributi di qualunque genere e specie e dunque anche di quelle relative agli atti di autotutela tributaria, hanno tuttavia chiarito che — altra e diversa questione attinente non alla giurisdizione ma alla proponibilità della domanda — è quella, rimessa al Giudice tributario, circa la riconducibilità dell'atto in contestazione nell'ambito delle categorie individuate dal decreto legislativo n. 546 del 1992, art. 19. Nella specie il Giudice tributario — come appare palese soprattutto dalla sentenza di primo grado, espressamente richiamata sul punto dalla sentenza di appello — è giunto alla conclusione che l'atto di rifiuto di autotutela impugnato dal contribuente non fosse riconducibile ad alcuna delle categorie individuate dall'art. 19 citato, in quanto espressione di attività «confinata nel campo amministrativo». Siffatta decisione non appare censurabile nemmeno sotto il profilo, pure dedotto dal ricorrente, della violazione del decreto legislativo n. 546 del 1992, art. 19, atteso che avverso l'atto con il quale l'amministrazione manifesta il rifiuto di ritirare, in via di autotutela, un atto impositivo divenuto definitivo (come è nella fattispecie) non è sicuramente esperibile una autonoma tutela giurisdizionale, sia per la discrezionalità propria, in questo caso, dell'attività di autotutela, sia perché, diversamente opinando, si darebbe inammissibilmente ingresso ad una controversia sulla legittimità di un atto impositivo ormai definitivo».



La letteratura giuridica ha ampiamente trattato e dibattuto sull'impugnabilità del diniego di autotutela — in ipotesi di atto impositivo definitivo per omessa impugnazione in sede giudiziale — e, in caso affermativo, sui limiti del sindacato giurisdizionale(4).

È necessario, al riguardo, tracciare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge n. 564/1994, convertito dalla legge n. 656/1994, prevede espressamente che: «Con decreti del Ministero delle finanze sono indicati gli organi dell'Amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati. ...*Omissis*...»(5).

Tale art. 2-*quater* è stato oggetto di intervento del legislatore con l'art. 11 del decreto legislativo n. 159/2015, con il quale sono stati aggiunti i commi 1-*sexies*, 1-*septies* e 1-*octies*(6).

Dette modifiche sono entrate in vigore il 22 ottobre 2015(7).

La medesima norma attribuisce, pertanto, agli organi dell'Amministrazione finanziaria «l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche ...*Omissis*... in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati».

Con il decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37, è stato emanato il Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria(8), che all'art. 2, comma 1, dispone testualmente: «L'amministrazione finanziaria può procedere, in tutto o in parte, all'annullamento o alla rinuncia all'imposizione in caso di autoaccertamento, senza necessità di istanza di parte, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, nei casi in cui sussista illegittimità dell'atto e dell'imposizione, quali tra l'altro: *a*) errore di persona; *b*) evidente errore logico o di calcolo; *c*) errore sul presupposto dell'imposta; *d*) doppia imposizione; *e*) mancata considerazione di pagamenti di imposta, regolarmente eseguiti; *f*) mancanza di documentazione successivamente sanata, non oltre i termini di decadenza; *g*) sussistenza dei requisiti per fruire di deduzioni, detrazioni o regimi agevolativi, precedentemente negati; *h*) errore materiale del contribuente, facilmente riconoscibile dal l'amministrazione».

Il successivo comma 2 stabilisce che non si procede all'annullamento d'ufficio «per motivi sui quali sia intervenuta sentenza passata in giudicato favorevole all'Amministrazione finanziaria».

In sostanza, la medesima disposizione regolamentare, nel ribadire l'esercitabilità dell'autotutela anche «in caso di non impugnabilità», elenca alcune delle ipotesi, tipizzandole, di sussistenza della «illegittimità dell'atto o dell'imposizione».

Come accennatosi innanzi, si è posta la questione della doverosità ovvero, alternativamente, della discrezionalità dell'esercizio dell'autotutela nei casi di definitività dell'atto impositivo e quindi sull'impugnabilità o meno, in sede giurisdizionale, del silenzio rifiuto nel caso in cui l'Amministrazione finanziaria non adotti un provvedimento espresso(9).

(4) Cfr., tra le varie opinioni, Grassi, Autotutela tributaria e impugnabilità del diniego opposto dall'amministrazione, in *Il Fisco*, n. 29/2008, pagg. 5259 ss., il quale ritiene doverosa e non discrezionale l'autotutela; Gianniti, La disciplina dell'autotutela, Padova, 2010, pagg. 493 ss.; Picari, Autotutela e riesame nell'accertamento del tributo, Milano, 1999; Basilavecchia, Torna l'incertezza sul diniego di autotutela, in *Corriere Tributario*, n. 15/2009, pagg. 1227 ss.; Servidio, Autotutela — Impugnazione del diniego, in *Bollettino tributario*, pagg. 1599 ss.; Vignoli-Ardolino, Alla giurisdizione tributaria le controversie sulla mancata autotutela: ma con quali possibilità di sindacato?, in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 7-8/2007, pagg. 949 ss..

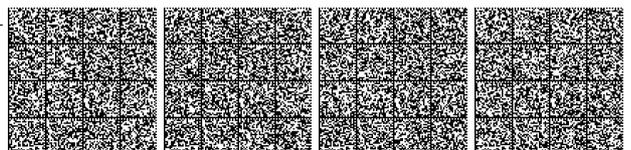
(5) E al comma 2 è contemplato che: «Nel potere di annullamento o di revoca di cui al comma 1 deve intendersi compreso anche il potere di disporre la sospensione degli effetti dell'atto che appaia illegittimo o infondato».

(6) Il comma 1-*octies* stabilisce che: «L'annullamento o la revoca parziali non sono impugnabili autonomamente».

(7) Essendo stato il medesimo decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 ottobre 2015, n. 233, e tenendosi conto del periodo di *vacatio legis*.

(8) Tale Regolamento è stato emanato in applicazione del comma 1 del citato art. 2-*quater* del decreto-legge n. 564/1994 convertito dalla legge n. 656/1994.

(9) Cfr. Tagarelli-Piantodosi, Limiti all'impugnabilità del diniego di autotutela e suoi effetti, in *Il Fisco*, n. 31/2012, pagg. 4983 ss.; v., altresì, alcuni dei saggi dottrinali citati alla nota sub 4.



La giurisprudenza di legittimità(10) ha ritenuto insussistente tale obbligo di pronuncia esplicita dell'A.F, ed inopugnabile la medesima omissione di pronuncia, non potendosi configurare un silenzio-rifiuto tacito o implicito ricorribile in sede giurisdizionale.

Tale lacuna — o quanto meno limitazione — di tutela giurisdizionale si appalesa contrastante con i principi di rango costituzionale espressi dagli articoli 53, 23, 3, 24, 113 e 97 della Carta fondamentale.

*I. - Rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel presente.*

Al riguardo, deve preliminarmente verificarsi la rilevanza della questione nel presente giudizio.

Tale questione è indubbiamente dirimente.

In effetti, nel caso di specie(11) — come rilevato nei gravati avvisi di accertamento(12) — il contribuente svolge l'attività di medico psichiatra dal 1989 sia come lavoratore dipendente della ASL sia come libero professionista.

I medesimi avvisi di accertamento sono scaturiti da presunzioni legali relative ex art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/973 concernenti l'esito delle indagini finanziarie che hanno avuto ad oggetto esclusivamente(13) i prelevamenti ed i versamenti dai conti bancari(14), i quali — secondo l'assunto erariale — dovrebbero ritenersi «riconducibili all'attività professionale esercitata dal contribuente»(15) e quindi rivelerebbero «compensi non dichiarati»(16).

Indubbiamente, il *quantum* presuntivamente accertato sulla scorta dei prelevamenti è palesemente illegittimo e *contra ius*, per effetto della sentenza n. 228/2014 della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata «l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ...Omissis..., limitatamente alle parole «o compensi»(17).

Ciò soprattutto considerandosi che il ricorrente è un medico psichiatra dipendente ASL — il quale, pertanto, svolge un'attività professionale autonoma limitata — e che tale figura professionale, secondo la comune esperienza, non deve servirsi di mezzi strumentali per l'esercizio della professione o quanto meno gli stessi sarebbero acquisibili con un trascurabile o modico costo.

(10) Cfr. Cassazione n. 1547/2002, secondo cui l'assunzione di un provvedimento sull'istanza sollecitatoria dell'esercizio dell'autotutela «costituisce una facoltà discrezionale (C. Cassazione 2001/13208), il cui mancato esercizio non può essere sindacato (C. Cassazione 2000/13412)»; v., anche Cassazione n. 13208/2001 [nel caso di specie il ricorrente per Cassazione lamentava il comportamento omissivo della pubblica amministrazione sull'istanza per l'esercizio dell'autotutela, invocando anche i «principi di legalità, autotutela, correttezza e buona fede»; la Suprema Corte ha confutato la censura osservando che costituisce una mera facoltà — e non un obbligo — dell'amministrazione quella «di annullare i propri atti riconosciuti illegittimi o infondati»]; anche Cassazione, SS.UU., n. 7388/2007 cit. ha evidenziato, in tema, che: «Dai principi sopra enunciati consegue, inoltre, che nel giudizio instaurato contro il mero, ed esplicito, rifiuto di esercizio dell'autotutela può esercitarsi un sindacato — nelle forme ammesse sugli atti discrezionali — soltanto sulla legittimità del rifiuto, e non sulla fondatezza della pretesa tributaria, sindacato che costituirebbe un'indebita sostituzione del giudice nell'attività amministrativa. Ove l'atto di rifiuto dell'annullamento d'ufficio contenga una conferma della fondatezza della pretesa tributaria, e tale fondatezza sia esclusa dal giudice, l'Amministrazione finanziaria dovrà adeguarsi a tale pronuncia. In difetto potrà essere esperito il rimedio del ricorso in ottemperanza di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 546 del 1992, con l'avvertenza che tale norma, a differenza di quanto previsto per l'analogo rimedio dinanzi al giudice amministrativo ex art. 27, n. 4, del t.u. sul Consiglio di Stato (r.d. 26 giugno 1924, n. 1054), non attribuisce alle commissioni tributarie una giurisdizione estesa al merito. Il carattere discrezionale del ricorso all'autotutela comporta, altresì, l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-rifiuto, non esistendo, all'epoca dell'atto impugnato, alcuna previsione normativa specifica in materia».

(11) Cfr. l'incipit della suindicata parte dedicata allo «Svolgimento del processo».

(12) Cfr. pag. 3 di entrambi gli avvisi di accertamento.

(13) Senza ulteriori elementi, neppure di mero riscontro oggettivo.

(14) Per l'anno d'imposta 2008 (avviso di accertamento n. TAZ010301165/2012) i versamenti ammontano ad € 57.140,00 ed i prelevamenti sono dell'entità di € 68.701,38, per un totale di € 125.841,00, che ha costituito il totale dei compensi presuntivamente attribuiti al contribuente; per l'anno d'imposta 2009 (avviso di accertamento n. TAZ010301167) i versamenti ammontano ad € 55.292,43 ed i prelevamenti sono dell'entità di € 44.208,36, per un totale di € 99.501,00, che ha parimenti costituito il totale dei compensi presuntivamente attribuiti al contribuente.

(15) Cfr. pag. 5 di entrambi gli avvisi di accertamento.

(16) Egualmente a pag. 5 degli stessi.

(17) La Consulta ha osservato nella parte motiva: «Anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo. Secondo tale doppia correlazione, in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati. Il fondamento economico-contabile di tale meccanismo è stato ritenuto da questa Corte (sentenza n. 225 del 2005) congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, il quale è caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi. L'attività svolta dai lavoratori-autonomi, al contrario, si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo. Tale marginalità assume poi differenti gradazioni a seconda della tipologia di lavoratori autonomi, sino a divenire quasi assente nei casi in cui è più accentuata la natura intellettuale dell'attività svolta, come per le professioni liberali. Si aggiunga che la non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti (che peraltro dovrebbero essere anomali rispetto al tenore di vita secondo gli indirizzi dell'Agenzia delle entrate) vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria; assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali. ...Omissis... Pertanto, nel caso di specie la presunzione è lesiva del principio di ragionevolezza nonché della capacità contributiva, essendo arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti contenuti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito».



Non è pertanto neppure ipotizzabile presumere che i prelievi bancari possano essere stati utilizzati per il sostenimento di costi da cui sarebbero potuti derivare compensi non dichiarati.

Un'ultima notazione è opportuna in ordine alla rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale.

Prescindendosi dalla sua incidenza nella presente deliberazione, non sarebbe comunque efficacemente obiettabile che — sull'istanza di autotutela del contribuente — l'Amministrazione finanziaria potrebbe limitarsi ad adottare un provvedimento meramente confermativo dell'atto impositivo, inibendo in tal modo la tutelabilità del diritto del medesimo contribuente e quindi privando di significatività il dubbio di costituzionalità.

In effetti, nel caso in cui «il rifiuto dell'annullamento d'ufficio contenga una conferma della fondatezza della pretesa tributaria», «e tale fondatezza sia esclusa dal giudice», «l'Amministrazione è tenuta ad adeguarsi alla relativa pronuncia»(18).

Peraltro, nella fattispecie in esame l'oggetto del sospetto di costituzionalità, è limitato all'ammissibilità del silenzio rifiuto tacito o implicito — ovvero alla doverosa, da parte della p.a., adozione di un atto espresso — ed alla sua impugnabilità in sede giurisdizionale.

## 2. - Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

### 2.1. - Normativa di riferimento concernente l'autotutela in ambito tributario.

Con l'art. 68, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, n. 287, è stato introdotto l'istituto dell'autotutela in ambito tributario.

Tale disposizione è stata espressamente abrogata dall'art. 23, comma 1, lett. *mm*), n. 7, del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107.

*Medio tempore*, il legislatore(19) — con l'art. 2-quater(20), comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656 — ha riservato agli organi dell'Amministrazione finanziaria — da individuarsi con decreti del Ministro delle finanze — «l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati»(21).

Tale quadro normativo è stato attuato e si è definito con il decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37, concernente il Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria(22), che all'art. 2, comma 1, dispone testualmente: «L'amministrazione finanziaria può procedere, in tutto o in parte, all'annullamento o alla rinuncia all'imposizione in caso di autoaccertamento, senza necessità di istanza di parte, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, nei casi in cui sussista illegittimità dell'atto e dell'imposizione, quali tra l'altro: *a*) errore di persona; *b*) evidente errore logico o di calcolo; *c*) errore sul presupposto dell'imposta; *d*) doppia imposizione; *e*) mancata considerazione di pagamenti di imposta, regolarmente eseguiti; *f*) mancanza di documentazione successivamente sanata, non oltre i termini di decadenza; *g*) sussistenza dei requisiti per fruire di deduzioni, detrazioni o regimi agevolativi, precedentemente negati; *h*) errore materiale del contribuente, facilmente riconoscibile dall'amministrazione».

Il successivo comma 2 stabilisce che non si procede all'annullamento d'ufficio «per motivi sui quali sia intervenuta sentenza passata in giudicato favorevole all'Amministrazione finanziaria».

In sostanza, la medesima disposizione regolamentare, nel ribadire l'esercitabilità dell'autotutela anche «in caso di non impugnabilità», elenca alcune delle ipotesi, tipizzandole, di sussistenza della «illegittimità dell'atto o dell'imposizione».

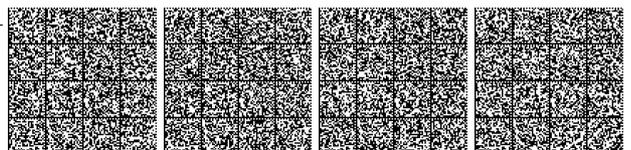
(18) Cassazione, SS.UU., n. 7388/2007 cit.

(19) Come suindicatosi.

(20) Aggiunto dall'articolo unico della legge di conversione che viene citata nel testo.

(21) Tale art. 2-quater è stato oggetto di modifiche da parte dell'art. 27, comma 1, della legge 18 febbraio 1999 n. 28 [con cui sono stati aggiunti i commi 1-bis («Nel potere di annullamento o di revoca di cui al comma 1 deve intendersi compreso anche il potere di disporre la sospensione degli effetti dell'atto che appaia illegittimo o infondato»), 1-ter («Le regioni, le province e i comuni indicato, secondo i rispettivi ordinamenti, gli organi competenti per l'esercizio dei poteri ...Omissis...»), 1-quater («In caso di pendenza del giudizio, la sospensione degli effetti dell'atto cessa con la pubblicazione della sentenza») e 1-quinque («La sospensione degli effetti dell'atto disposti anteriormente alla proposizione del ricorso giurisdizionale cessa con la notificazione, da parte dello stesso organo, di un nuovo atto, modificativo o confermativo di quello sospeso; il contribuente può impugnare, insieme a quest'ultimo, anche l'atto modificato o confermato»)] e recentemente dall'art. 11, comma 1, lett. *a*), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159 [con cui sono stati aggiunti i commi 1-sexies («Nei casi di annullamento o revoca parziali dell'atto il contribuente può avvalersi degli istituti di definizione agevolata ...Omissis...»), 1-septies (Le disposizioni del comma 1-sexies ...Omissis...) e 1-octies («L'annullamento o la revoca parziali non sono impugnabili autonomamente»)].

(22) Come suindicatosi, tale Regolamento è stato emanato in applicazione del comma 1 del plucitato art. 2-quater del decreto-legge, n. 564/1994, convertito in legge n. 656/1994.



2.2. - *Il contrasto con gli articoli 53 e 23 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione — Lesione del principio della capacità contributiva e del principio di ragionevolezza.*

Si appalesa sussistente la violazione dei principi indicati in rubrica.

Come condivisibilmente osservato dalla dottrina, può ritenersi «acclarata l'appartenenza della capacità contributiva ad un livello assiologico primario, quale valore costituzionale che apprezzato come un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale»(23).

Ai riguardo, l'orientamento della Corte costituzionale, «a partire dagli anni ottanta», è contrassegnata dal preminente rilievo della «funzione cruciale della capacità contributiva quale regola di riparto del carico tributario, presupposto fondamentale per misurare la correttezza della disciplina impositiva»(24), pur essendo caratterizzata dalla coesistenza tra interesse fiscale e capacità contributiva e dalla consequenziale necessità del bilanciamento tra tali due valori costituzionali.

Ed in tale operazione di bilanciamento è stato individuato, quale criterio adeguato di giudizio, il principio di ragionevolezza(25).

In questa ottica assume, inoltre, importanza fondamentale la legge n. 212/2000 (c.d. «Statuto del contribuente»), che ha introdotto nell'ordinamento giuridico tributario i principi sistematici concernenti la buona fede, la correttezza e la cooperazione cui devono essere improntati i rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti(26).

Poste tali premesse, e indubbio che devono condividersi le opinioni dottrinali secondo cui non è concepibile un interesse egoistico del Fisco a conservare atti impositivi, ancorché divenuti definitivi palesemente illegittimi al fine di trarne un profitto sostanzialmente ingiustificato e del tutto svincolato dalla capacità contributiva del contribuente(27).

Né può essere avallata la tesi secondo cui l'annullamento o la revoca dell'atto impositivo illegittimo divenuto definito non sarebbero ammissibili; in effetti, come osservato dalla dottrina, una siffatta preclusione non è predicabile tenuto conto che tale definitività non può impedire il riesame del medesimo atto ed il suo eventuale ritiro, «giacché l'inoppugnabilità non determina certo la sanatoria o la convalida dell'atto illegittimo»(28).

D'altronde, anche l'Amministrazione finanziaria si è espressa nel senso della doverosità ed obbligatorietà dell'autotutela in presenza di atti impositivi palesemente illegittimi(29).

Alla luce delle considerazioni svoltesi, l'assoggettamento del contribuente, privo di mezzi di tutela, ad una ingiusta ed illegittima imposizione — ancorché conseguente ad atti definitivi siccome non impugnati — si traduce in un evidente *vulnus* dei suindicati principi costituzionali di cui agli articoli 53, 23 e 3 della Carta fondamentale(30).

2.3. - *Il contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione — Lesione del diritto di azione in giudizio e del principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.*

Si profila anche la violazione dei principi indicati in rubrica.

Tale violazione si correla, peraltro, a quella dei principi (di cui agli articoli 53, 23 e 3 della Costituzione) enunciati nel paragrafo sub 2.2. che precede.

Come già evidenziatosi innanzi, la Suprema Corte di cassazione ha ritenuto insussistente l'obbligo di pronuncia esplicita dell'A.F. sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente, ed inoppugnabile la medesima omissione di pronuncia, non potendosi configurare un silenzio-rifiuto tacito o implicito ricorribile in sede giurisdizionale.

(23) Bifulco-Celotto-Olivetti, Commentario alla Costituzione, Torino, 2008, I, pag. 1061.

(24) Bifulco-Celotto-Olivetti, op. cit., pag. 1064.

(25) Cfr. Corte costituzionale n. 41/1999 e la citata Corte costituzionale n. 228/2014; v., anche, Bifulco-Celotto-Olivetti, op. ult. cit., pag. 1068.

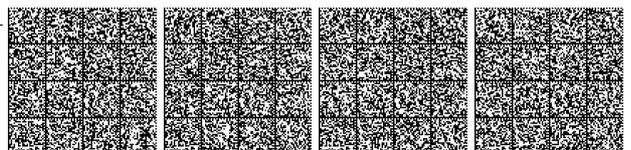
(26) In proposito — come osservato efficacemente da Santilli, Autotutela tributaria, in Digesto, Disc. Priv. — Sez. Comm., pag. 87 —: «Con la legge n. 212/2000 sullo Statuto dei diritti del contribuente dalla discrezionalità teorica si è passati alla obbligatorietà pratica. Infatti, questa legge afferma i principi della correttezza e della buona fede già per altro sostenuti dalla giurisprudenza che tende a punire i comportamenti di inerzia, dilatori, omissivi e ad incoraggiare l'azione autocorrettiva. Così finalmente l'Amministrazione finanziaria si è convinta della obbligatorietà del proprio potere di intervento teso alla correzione di evidenti errori, non ultimo per non incorrere nell'azione di risarcimento danni da parte del contribuente».

(27) Cfr. Muscarà, Autotutela — Diritto Tributario, in Enc. Giur., Agg. 1996, pag. 4; Stevanato, Autotutela (dir. trib.), in Enc. Dir., pagg. 297, 298 e 301.

(28) Cfr. Stevanato, op. cit., pag. 299.

(29) V. la Relazione accompagnatoria del Consiglio superiore delle finanze allo schema di decreto ministeriale sull'autotutela dell'Amministrazione finanziaria [approvato il 10 maggio 1996] (in Tributi, 1996, pag. 759 ss.), laddove, nell'escludersi la prefigurabilità di un interesse pubblico all'indiscriminato conseguimento di maggiori introiti, si rileva che, «se così dovesse opinarsi», «è evidente che non vi sarebbe alcuno spazio per l'esercizio del potere di autotutela, che nella maggior parte dei casi concerne o dovrebbe concernere la restituzione di imposte indebitamente percepite o pretese nonostante che il contribuente non abbia fatto o non abbia potuto fare validamente ricorso al giudice»; tale Relazione individua, inoltre, il fondamento dell'autotutela dell'Amministrazione finanziaria nel combinato disposto degli articoli 53 e 97 della Costituzione.

(30) Osserva, in proposito, Muscarà, op. cit., che «l'inevitabile effetto di un provvedimento sostanzialmente illegittimo è costituito dal pagamento di un'imposta non dovuta» e che ciò «di per sé non è solo contrario alle leggi, ma anche alla Costituzione (articoli 3, 23 e 53 Cost.)» (pag. 4); v., anche, Santilli, op. cit., il quale afferma che l'autotutela tributaria è naturalmente «posta a tutela del principio costituzionale di capacità contributiva» (pag. 88).



È pertanto assolutamente palese il vuoto di tutela giurisdizionale del contribuente sottoposto ad un'imposizione fiscale ingiustificata e lesiva della capacità contributiva del medesimo.

Non possono pertanto non ritenersi vulnerati gli articoli 24 e 113 della Costituzione.

In effetti, nei casi come quello in esame non viene assicurata la garanzia costituzionale del diritto di agire in sede giurisdizionale a tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei contribuenti, nonostante la succitata norma di cui all'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, attribuisca sostanzialmente al contribuente una posizione giuridica soggettiva avente consistenza di diritto soggettivo o quanto meno di interesse legittimo.

3. - *Il contrasto con l'art. 97 della Costituzione — Lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.*

Anche tali principi risultano violati.

In effetti, l'interesse pubblico «alla corretta applicazione della legge e della giusta imposta» costituisce un corollario anche dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, che sostanziano «il vero fondamento dei poteri di autoannullamento dell'amministrazione finanziaria, specie su atti divenuti definitivi per mancata impugnazione»(31).

Al riguardo, si è rilevato che l'azione amministrativa tributaria è improntata ad applicare i principi di imparzialità e di buon andamento contenuti nell'art. 97 della Costituzione(32).

Deve inoltre osservarsi che tali principi hanno indubbiamente ispirato il legislatore nell'emanazione dello Statuto del contribuente.

Ciò postosi, non appare conforme ai medesimi principi un quadro normativo che consenta all'Amministrazione finanziaria di rimanere inerte sull'istanza sollecitatoria dell'esercizio dell'autotutela proposta da contribuente al fine di affrancarsi da un'imposizione fiscale — benché fondata su atti divenuti definitivi siccome non impugnati — palesemente illegittima ed ingiusta, nonché lesiva del principio di capacità contributiva.

4. - *Insussistenza della preclusione eventualmente derivante dai rapporti c.d. esauriti conseguenti alla definitività degli avvisi di accertamento in relazione alla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la suddetta sentenza n. 228/2014.*

È del tutto irrilevante che gli avvisi di accertamento impugnati in questa sede siano divenuti definitivi prima della declaratoria di illegittimità costituzionale indicata in rubrica ed alla quale si è fatto riferimento innanzi.

Ciò in quanto è di assoluta evidenza che l'esercizio dell'autotutela tributaria concerne, e può ovviamente avere ad oggetto, anche un atto impositivo inoppugnabile — per non essere stato gravato in sede giurisdizionale — palesemente illegittimo.

Anzi, per contro, la dottrina ha rilevato che è da tenersi in debita considerazione, ai fini dell'autotutela tributaria, la «declaratoria di illegittimità costituzionale di norme in applicazione delle quali siano state riscosse somme a titolo d'imposta»(33).

5. - *Individuazione ed indicazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale.*

Nel suindicato paragrafo sub 2.1. si è delineato il quadro normativo di riferimento concernente l'autotutela tributaria.

Attualmente, la norma che regola tale istituto, nell'ambito del diritto sostanziale ed in quello procedimentale amministrativo(34), è il pluricitato art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656.

In ambito processuale tributario, l'art. 19, rubricato «Atti impugnabili e oggetto del giudizio», del decreto legislativo n. 546/1992 individua gli atti impugnabili.

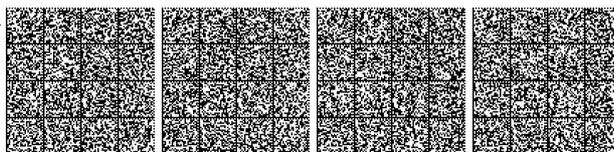
In proposito, con riferimento alle fattispecie di rifiuto tacito, è prevista l'impugnabilità di quello formatosi sull'istanza di «restituzione di tributi, sanzioni pecuniarie ed interessi o altri accessori non dovuti»: lett. g) del comma 1; la successiva lett. h) contempla «il diniego o la revoca di agevolazioni o il rigetto di domande di definizione agevolata di rapporti tributari»; e quella seguente, lett. i), stabilisce l'oppugnabilità di «ogni altro atto per il quale la legge ne preveda l'autonoma impugnabilità davanti alle commissioni tributarie».

(31) Cfr. Stevanato, op. ult. cit., pagg. 300 e 301.

(32) Cfr. Santilli, op. ult. cit., pag. 86.

(33) Cfr. Muscarà, op. ult. cit., pag. 5.

(34) Attuato e definito con il succitato decreto ministeriale n. 37/1997.



Con norma di chiusura, il comma 3 dell'art. 19 citato sancisce che gli «atti diversi da quelli indicati non sono autonomamente impugnabili».

Il suddetto art. 2-*quater* non prevede l'impugnabilità del silenzio tacito o implicito sull'istanza di autotutela.

È ben vero che l'indirizzo giurisprudenziale di legittimità si è consolidato nel senso dell'impugnabilità di ogni atto tributario che, pur non essendo espressamente ricompreso tra quelli indicati nel suindicato art. 19 del decreto legislativo n. 546/1992, contenga una pretesa tributaria o una qualunque manifestazione della stessa<sup>(35)</sup>, ma è indubitabile che nella fattispecie in esame non si tratta di un provvedimento con cui viene azionata una pretesa tributaria e neppure di una determinazione esplicita incidente su un rapporto d'imposta.

Deve conseguentemente dubitarsi della legittimità costituzionale:

dell'art. 2-*quater*, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente né l'impugnabilità — da parte di questi — del silenzio tacito su tale istanza;

dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, nella parte in cui non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo.

*P.Q.M.*

*La Commissione tributaria provinciale di Chieti, Sezione quarta, non definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, così provvede:*

*visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quater* [rubricato «Autotutela»], comma 1, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, per contrasto con gli articoli 53, 23, 3, 24, 113 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente né l'impugnabilità — da parte di questi — del silenzio tacito su tale istanza;*

*Dichiara, altresì, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 [rubricato «Atti impugnabili e oggetto del ricorso»], comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, per contrasto con gli articoli 24, 113, 53, 23 e 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo;*

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

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

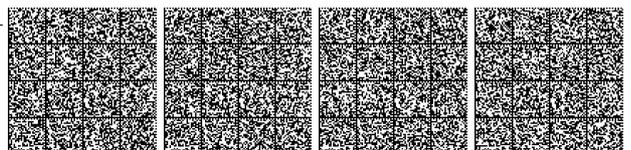
Così deciso in Chieti, nella Camera di consiglio del 5 aprile 2016.

*Il Presidente:* MARSELLA

*Il giudice-estensore:* GIALLORETO

16C00328

(35) Cfr., da ultimo, Cassazione n. 3315/2016: «In tema di contenzioso tributario, l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 ha natura tassativa, ma, in ragione dei principi costituzionali di tutela del contribuente e di buon andamento della P.A., ogni atto adottato dall'ente impositore che porti, comunque, a conoscenza del contribuente una specifica pretesa tributaria, con esplicitazione delle concrete ragioni fattuali e giuridiche, è impugnabile davanti al giudice tributario, senza necessità che si manifesti in forma autoritativa, con la conseguenza che è immediatamente impugnabile dal contribuente anche la comunicazione d'irregolarità, ex art. 36-bis, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 (c.d. avviso bonario)».



## N. 241

*Ordinanza del 21 luglio 2016 del G.U.P. del Tribunale di Larino  
nel procedimento penale a carico di Santillo Luciano*

**Reati e pene - Reato di disastro colposo di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 434 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.**

– Codice penale, art. 157, comma sesto.

## TRIBUNALE DI LARINO

## UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice dell'udienza preliminare, dott.ssa Maria Paola Vezzi all'udienza del 21 luglio 2016 ha pronunciato la seguente ordinanza nell'ambito del procedimento a carico di Santillo Luciano, nato a Sepino il 5 settembre 1968, imputato in ordine al reato di cui agli articoli 434, 449 codice penale in Rotello il 30 agosto 2007.

Con la richiesta del 29 dicembre 2015, qui depositata in pari data, il pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio di Santillo Luciano per il delitto di crollo di costruzione colposa, commesso in Rotello il 30 agosto 2007. All'udienza del 16 giugno 2016, cui il procedimento era pervenuto dopo vari rinvii, la difesa dell'imputato, all'esito della discussione, ha concluso chiedendo sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste, eccependo, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 157 comma 6 codice di procedura penale con riguardo agli articoli 3 e 27 della Costituzione, così come da ordinanza n. 17 della Corte d'appello di L'Aquila in data 21 ottobre 2015.

La vicenda oggetto del presente procedimento è relativa al crollo della costruzione di proprietà di Luccitelli Elisabetta, addebitata all'attuale imputato perché, quale legale rappresentante della «Santillo Luciano & C. s.n. c.» per colpa estrinsecatasi nell'omessa adozione delle cautele atte ad evitare che i lavori di ristrutturazione dello stabile già adibito in passato a sede dell'Ospedale «Jacobacci» compromettessero la statica degli edifici adiacenti, aveva fatto effettuare scavi a livello della strada. in prossimità della predetta costruzione, provocandone il crollo e generando dunque un pericolo per la pubblica incolumità.

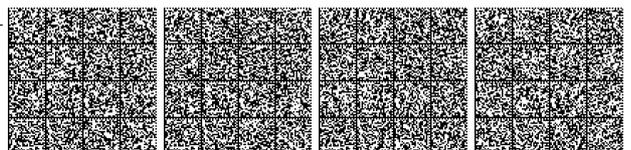
I fatti risalgono al 30 agosto 2007 e dunque è applicabile la disciplina dell'art. 157 comma 6 codice penale che, a seguito della novella ad opera della legge n. 251/2005 prevede il raddoppio del termine prescrizionale rispetto al delitto di cui agli articoli 434 e 449 codice penale.

Gli atti contenuti nel fascicolo delle indagini preliminari ed in particolare il verbale di sopralluogo eseguito il 30 agosto 2007 nonché la nota dei Carabinieri di Rotello in data 4 settembre 2007 e l'ulteriore documentazione presente al fascicolo non consente di accogliere la domanda principale formulata dalla difesa in occasione della discussione, sussistendo elementi a carico dell'imputato che impongono il vaglio dibattimentale.

Ciò posto deve ritenersi che la prospettata questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata.

I fatti risalgono, come già evidenziato, ad epoca in cui la norma dell'art. 157, così come modificata ad opera della legge numero 251/05, era vigente e va dunque applicata al caso di specie la disposizione che prevede il raddoppio dei termini di prescrizione per i reati di cui all'art. 449 codice penale, vale a dire i disastri colposi previsti dal capo I del titolo VI del codice penale, tra i quali appunto quello in contestazione. Essendo prevista la pena di anni cinque per il reato di cui agli articoli 434 e 449 codice penale, con conseguente termine prescrizionale di anni sei, il raddoppio imposto dall'art. 157 comma 6 codice di procedura penale impedisce di considerare prescritto il reato, con conseguente rilevanza della decisione della questione sollevata.

La questione deve anche ritenersi non manifestamente infondata dato che, così come già rilevato con ordinanza numero 18122 della Corte di cassazione, IV Sez. in data 18 marzo 2015, la previsione di un medesimo termine prescrizionale sia per l'ipotesi colposa del reato di crollo di costruzioni che per l'ipotesi dolosa, pone effettivamente la questione della compatibilità di tale disciplina rispetto ai principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Del resto, a seguito della sentenza numero 143 della Corte costituzionale del 2014 vi è stata già dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 157 comma 6 codice penale con riguardo al reato di incendio colposo, essendo emersa l'anomalia in relazione al medesimo termine prescrizionale previsto per il delitto di incendio colposo, in maniera addirittura superiore rispetto alla corrispondente fattispecie dolosa. Trattandosi di istituto di natura sostanziale



ziale, la discrezionalità legislativa in materia deve pur sempre essere esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza e comunque in modo tale da non determinare diversità di trattamento fra fattispecie omogenee.

Medesime argomentazioni valgono dunque in tale sede, così come del resto già rilevato anche nella ordinanza del 21 ottobre 2015 emessa dalla Corte d'appello dell'Aquila.

Deve quindi ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 6 codice penale nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione è raddoppiato per il reato di cui all'art. 449 codice penale in relazione all'art. 434 codice penale, contrastando tale disposizione con i principi di uguaglianza ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, essendo previsto un medesimo termine di prescrizione per il reato nella sua forma dolosa ed in quella colposa.

Essendo già stata investita la Corte costituzionale di analoghi giudizi, in attesa della sua pronuncia, si ritiene dunque opportuno disporre la sospensione del presente procedimento con conseguente trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge n. 87/1953*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 Cost., la questione relativa alla conformità a Costituzione dell'art. 157 c.p., comma 6, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di disastro colposo (art. 449, in riferimento all'art. 434 codice penale) è raddoppiato.*

*Sospende il processo in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone che a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Larino, 21 luglio 2016

*Il Giudice: VEZZI*

16C00329

N. 242

*Ordinanza del 9 agosto 2016 del Tribunale di Genova nei procedimenti civili riuniti promossi da Reggiardo Pierangelo, De Rosa Giuseppe e Pezzano Antonio contro INPS*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il**



**trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 483, lett. *d*) ed *e*), come modificato dall’art. 1, comma 286, lett. *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).

## IL TRIBUNALE DI GENOVA

### SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott. Marcello Basilico, letti gli atti della causa introdotta con ricorso da Pierangelo Reggiardo, Giuseppe De Rosa e Antonio Pezzano - avv. A. Rossi Tortarolo;

Nei confronti dell’Istituto nazionale per la previdenza sociale – INPS - avv. C. Lo Scalzo;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con distinti ricorsi depositati il 18 febbraio, l’8 marzo ed il 23 aprile 2016 Pierangelo Reggiardo, Giuseppe De Rosa e Antonio Pezzano hanno agito nei confronti dell’INPS per fare accertare il loro diritto alla perequazione automatica integrale del rispettivo trattamento pensionistico per gli anni 2012 e 2013, in applicazione della norma originaria di cui all’art. 34, primo comma, legge n. 448/98, con conseguente condanna dell’Istituto alla corresponsione degli importi così maturati anche sui ratei arretrati oltre accessori.

In presenza del divieto d’integrale perequazione posto dall’art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015) hanno chiesto che sia preliminarmente dichiarata l’illegittimità costituzionale delle norme dell’art. 24, commi 25, 25-*bis* e 25-*ter*, decreto-legge n. 201/2011 (conv. in legge n. 214/2011), dell’art. 1, comma 483, legge n. 147/2013 e dell’art. 34, comma 1, legge n. 448/98 oggi vigente, previa sospensione del presente giudizio e rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Si è costituito ritualmente l’INPS contestando le ragioni giuridiche delle azioni avversarie e chiedendone la reiezione. I ricorsi sono stati successivamente riuniti e vengono perciò trattati congiuntamente.

Così com’è pacifico tra le parti, tutti i ricorrenti sono titolari di pensione con decorrenza anteriore al 2011 ed importo lordo mensile di valore superiore, al 31 dicembre 2011, ad € 1.405,05. Avevano perciò subito il blocco del meccanismo di perequazione automatica (*ex art. 34, comma 1, legge n. 448/98*) introdotto dall’art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (conv. in legge n. 214/2011).

Dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di questa disposizione, il legislatore è intervenuto nella materia con l’art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito nella legge n. 109/2015), che ha modificato il testo della norma dell’art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 rimodulando la perequazione per il biennio 2012-2013.

I ricorrenti dubitano anche della legittimità di tale disposizione nonché di quelle che vi sono collegate.

*Sulla rilevanza della questione d’incostituzionalità.*

L’art. 1, primo comma, decreto-legge n. 65/2015 (conv. nella legge n. 109/2015) ha stabilito quanto segue: «1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...]

*b*) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e



inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; [...]».

Al 31 dicembre 2011 il valore lordo mensile della pensione dei ricorrenti ammontava a € 1.764,14, per Reggiardo, a € 2.036,21 complessivi per De Rosa (di cui € 1.918,25 per trattamento dovuto da un fondo speciale INPS) e ad € 2.267,60, per Pezzano. La circostanza è da ritenersi non controversa ed è stata comunque documentata dalle parti [all. 1-2 ai ricorsi e all. 1 alle memoria di costituzione].

Le loro pensioni si collocavano perciò nelle fasce degli importi compresi rispettivamente alle lettere b), c) e d) dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, nel testo dianzi riportato.

Conseguentemente — anche tale elemento è documentato dall'INPS — nell'agosto 2015 ciascuno di loro ha percepito, a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale, un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma anziché l'ammontare integrale della rivalutazione maturata nel biennio 2012-2013: per la precisione sono stati erogati € 945,32 a Reggiardo, € 543,45 totali a De Rosa ed € 605,28 a Pezzano.

Con i conteggi sindacali depositati insieme coi rispettivi ricorsi [all. 2], è stato calcolato quanto sarebbe spettato a ciascuno di costoro se non fosse intervenuto il blocco del decreto-legge n. 65/2015; tutti vanterebbero ancora crediti residui significativi: € 1.697,5 per Reggiardo; € 2.173,80 per De Rosa; € 2.421,12 per Pezzano. L'INPS non ha contestato tali conteggi.

La disciplina tacciata d'incostituzionalità ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico goduto dai ricorrenti. Tale incidenza è stata protratta ulteriormente nel tempo, dal legislatore, adottando percentuali riduttive diverse, per il triennio 2014-2016 in forza del comma 25-bis, lettera a) e b), inserito nell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011 dall'art. 1, secondo comma, decreto-legge n. 65/2015.

Recita infatti tale ulteriore disposizione: «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

- a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;
- b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento».

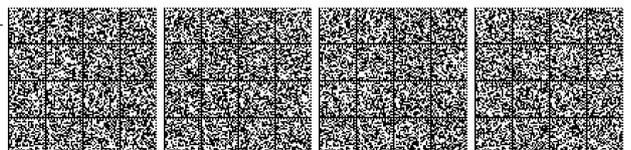
La valutazione di legittimità delle norme citate ha dunque rilevanza per la decisione della causa e l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione rivendicata.

*Sul meccanismo di blocco della rivalutazione delle pensioni.*

L'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (conv. Con modifiche nella legge n. 214/2011) aveva stabilito, «in considerazione della contingente situazione finanziaria», che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fosse riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

Le pensioni di valore superiore a tre volte il trattamento minimo INPS non godevano pertanto di alcuna rivalutazione. Il blocco operava quindi per le pensioni d'importo superiore ad € 1.217,00 netti.

Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 a Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per contrasto con gli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha previsto, per le ragioni anzidette, che la rivalutazione automatica fosse riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.



La pronuncia ha avuto l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, legge n. 448/98, non essendovi disposizione che — così com'era invece avvenuto tra il 2001 ed il 2010 con l'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000 e norme successive — per il biennio 2012-2013 ne limitasse l'operatività. Esso vale per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di pensione in godimento ed è attuato con una copertura decrescente in rapporto all'incremento del valore della prestazione; l'aumento per la rivalutazione automatica viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Ma con decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109 si è stabilito quanto segue: 1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

«25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

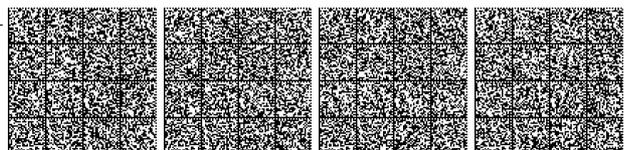
a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento;

25-ter. Resta fermo che gli importi di cui al comma 25-bis sono rivalutati, a decorrere dall'anno 2014, sulla base della normativa vigente.»

2. All'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini dell'applicazione del meccanismo di rivalutazione si tiene conto altresì dell'importo degli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi.»

3. Le somme arretrate dovute ai sensi del presente articolo sono corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015» (art. 1).



L'intervento ha reintrodotto dunque per gli stessi anni 2012-2013 un blocco della perequazione automatica delle pensioni seppure con misure graduate:

ha confermato l'esenzione integrale dalla disattivazione per le sole pensioni d'importo superiore a tre volte il minimo;

ha elevato la soglia dell'esclusione totale della rivalutazione da tre a sei volte il minimo;

ha inserito fasce intermedie, identificate sempre mediante il rapporto di valore tra trattamento complessivo in godimento e pensione minima, cui applicare la perequazione in misura parziale (40% per quelli compresi tra tre e quattro volte la minima; 20% per quelli compresi tra quattro e cinque volte; 10% per quelli compresi tra cinque e sei volte);

ha limitato l'operatività della rivalutazione relativa al biennio al 20% per il biennio seguente, 2014-2015, ed al 50% per il 2016.

*Sulla non manifesta infondatezza dell'eccezione d'incostituzionalità.*

1. — Così com'è stato ribadito dalla citata sentenza 70/2015, la perequazione automatica dei trattamenti di pensione è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita (su cui già Corte costituzionale, 208/2014, 116/2013 nonché, con specifico riferimento alla dinamica retribuzione-pensione, 226/1993).

Perciò «la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario».

Su tale premessa le scelte legislative devono muoversi secondo finalità ragionevoli, per perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale (*ex art. 3, secondo comma, Cost.*) onde evitare che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati.

Il limite della ragionevolezza deve pertanto guidare il legislatore nell'individuare un «sopportabile scostamento» tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni (*cf.* ancora Corte costituzionale, 226/93), bilanciando le esigenze di rispetto delle risorse finanziarie disponibili con la salvaguardia «irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte costituzionale, 316/2010).

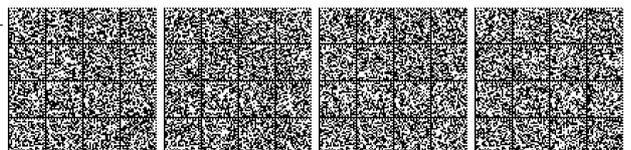
Su tali binari quel limite viene declinato in una lettura sistematica dei principi degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.: proporzionalità e adeguatezza non solo devono sussistere al momento del collocamento a riposo, ma vanno «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»; se non è dovuta una coincidenza automatica ed integrale tra pensione ed ultima retribuzione (Corte costituzionale, 316/2010), va comunque garantito il costante adeguamento della prima alla seconda (Corte costituzionale, 501/88).

Perciò una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarlo esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti coi principi di proporzionalità e adeguatezza. Questo «monito» — espresso dalla Corte costituzionale chiosando per il futuro la motivazione con cui aveva valutato legittima il blocco della rivalutazione disposto per il solo 2008 dall'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007 (316/2010) — è stato ripreso nel vaglio negativo dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per affermarne l'inosservanza. Il legislatore ha mancato di esercitare il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico poiché ha disatteso, nella genericità del proprio richiamo alla «contingente situazione finanziaria», il vincolo di scopo ineludibili e del sacrificio economico imposto ai pensionati.

È inevitabile osservare come anche nel nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011, così come sostituito col decreto-legge n. 65/2015, l'intervento sulla rivalutazione sia motivato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (*ex* articoli 81 e 38 Cost., rispettivamente) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica. Tanto meno esso viene giustificato nella legge n. 109/2015 di conversione.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69 legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza 70/2015 della Corte costituzionale. Manca qualsiasi accenno al perché s'intenda comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico ed al perché esso venga modulato con le specificità dianzi esposte.

Ben diverse erano le ragioni — compensare l'eliminazione, con un metodo più graduale e flessibile basato sul concorso di età anagrafica ed anzianità contributiva, dell'innalzamento improvviso a 60 anni, dal 1° gennaio 2008,



dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità — che presiedevano al blocco della perequazione automatica disposto con la norma già citata dell'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007.

Si trattava dunque d'una misura mirata a rifinanziare secondo principi solidaristici gli interventi adottati per le pensioni di anzianità. Essa valeva per il solo 2008 ed incideva sui trattamenti più elevati, pari a otto volte quelli minimi INPS.

La finalità solidaristica contrapposta ad un incremento di spesa determinato dalla correzione del sistema pensionistico rendeva ragionevole, con riferimento all'art. 3 Cost., l'adozione d'una misura annuale che differenziava situazioni comunque obiettivamente diverse; il livello economico dei trattamenti incisi e l'effetto limitato al 2008 non scalfivano le esigenze minime di protezione della persona garantite dall'art. 36 Cost.; per il loro importo piuttosto elevato le pensioni sacrificate avevano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo» che scongiuravano un conflitto col principio di adeguatezza dell'art. 38, secondo comma, Cost. (sent. 316/2010).

Non altrettanto può dirsi per la norma in questione.

Oltre a difettare delle precise ragioni solidaristiche e, più in generale, di ragioni tecniche puntuali che la giustifichino, il nuovo disposto dell'art. 24, comma 25, ha effetti distribuiti su più anni e destinati a divenire permanenti, poiché non v'è previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vengono inoltre incise pensioni di valore economico inferiore alla metà di quelle che la sentenza 316/2010 aveva ritenuto dotate di «margini di resistenza» alla perdita del potere d'acquisto: non solo risultano esclusi integralmente dalla rivalutazione i trattamenti superiori a sei volte il minimo, ma vengono intaccati significativamente anche quelli di circa 1.500,00 euro lordi, com'è il caso dei ricorrenti.

La modifica normativa adottata col decreto n. 65/2015 ed integrata con la legge di conversione n. 109/2015 ha introdotto così uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati. Si manifesta in tale modo l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-bis del nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011.

Una conferma di questa conclusione si ha nella più recente decisione della Corte costituzionale in tema di contributo di solidarietà pensionistico: si tratta d'una misura diversa, ma comunque connotata, come quella in esame, dall'eccezionalità resa necessaria dal rispetto dei già richiamati principi di adeguatezza e proporzionalità ex articoli 38, secondo comma, e 36, primo comma Cost.; nel caso di specie si è vagliato la norma dell'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, che ha introdotto il contributo per il triennio 2014-2016 in misura crescente sui trattamenti pensionistici obbligatori superiori a 14 volte il trattamento minimo anche al fine di concorrere a finanziare le misure di salvaguardia pensionistica per i lavoratori definiti «esodati».

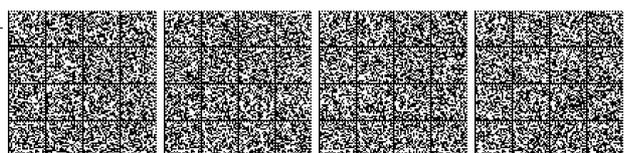
La Corte costituzionale ne ha riconosciuto il rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, «sia pur al limite», per il fatto che l'intervento incide sulle pensioni più elevate ed opera all'interno del sistema complessivo della previdenza (Corte costituzionale 13 luglio 2016, n. 173).

È di tutta evidenza che caratteristiche siffatte, le quali hanno consentito all'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013 di superare lo scrutinio di costituzionalità, difettano ancora una volta nelle disposizioni vigenti dell'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011. Anzi, a ben vedere queste sono prive d'un ulteriore elemento, che pure la Consulta non ha avuto modo di considerare: il contributo di solidarietà è infatti misura *una tantum*, sicché alla scadenza del periodo di applicazione torna a ripristinarsi il valore originario della pensione, al contrario di quanto avviene, come s'è detto, per effetto del blocco della perequazione.

Va da ultimo ricordato come l'intervento del 2015 segua altre, seppure meno afflittive, misure di contenimento di questo meccanismo adottate dal legislatore dal 1992 in poi. In particolare nel più recente periodo vi sono state le disposizioni degli articoli 59, comma 13, legge n. 449/97, 1, comma 19, legge n. 247/2007 e 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 che hanno pressoché sistematicamente limitato la funzionalità della perequazione col solo intervallo 2001-2007. Col decreto-legge n. 65/2015 si è quindi riprodotta quella «frequente reiterazione» (Corte costituzionale, 316/2010) di misure capaci di paralizzare per un lungo periodo l'adeguamento concepito per evitare la perdita di potere d'acquisto delle pensioni.

Non può dirsi manifestamente infondata, dunque, l'eccezione d'illegittimità delle norme predette rispetto ai parametri forniti dalla lettura sistematica degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

2. — Così com'è stato rilevato nella discussione orale della causa, le norme del decreto-legge n. 65/2015 sono collegate alla rimodulazione applicativa delle percentuali di rivalutazione compiuta con l'art. 1, comma 483, legge



n. 147/2013 (e successive modifiche). In particolare, per il triennio 2014-2016 la perequazione si applica nella misura del 100% per i trattamenti pensionistici d'importo fino a tre volte quello minimo, del 95% per quelli superiori a tre volte e pari od inferiori a quattro, del 75% per quelli superiori a quattro e pari od inferiori a cinque e del 50% per quelli superiori a cinque e pari od inferiori a sei. Per quelli di valore superiore a sei volte il trattamento minimo è stato previsto il sostanziale azzeramento nel 2014 (salvo un incremento fisso di € 13,08) e la rivalutazione al 45% per gli anni successivi.

Per effetto dell'estensione operata dall'art. 1, comma 286, lettera *b*), delle legge n. 208/2015, tale meccanismo è destinato a perdurare fino al 31 dicembre 2018, dopo il quale tornerebbe ad applicarsi quello di cui all'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

L'eventuale giudizio di conformità a Costituzione dell'art. 24, comma 25 e 25-*bis*, decreto-legge n. 2014/2011, nel testo introdotto dal decreto-legge n. 65/2011 e dalla sua legge di conversione, comporterebbe l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio.

Di questi effetti non si è preoccupato il legislatore del 2015, omettendo di coordinare le diverse disposizioni.

Poiché la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS include pensioni di valore ben più modesto rispetto a quelle dotate dei margini di resistenza all'inflazione, secondo la Corte costituzionale (sent. 316/2010), il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole.

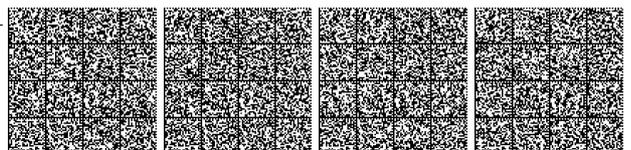
Pertanto, nel caso fosse ritenuta infondata la prima eccezione d'illegittimità, risulterebbe non manifestamente infondata quella relativa all'art. 1, comma 483, lettera *e*), legge n. 147/2013 (e successive modifiche) in combinazione le norme vigenti dell'art. 24, comma 25 e 25-*bis*, decreto-legge n. 201/2011, alla stregua dei parametri costituzionali dianzi richiamati.

3. — Si è avuto modo di constatare come la modifica apportata all'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 dal decreto-legge n. 65/2011 abbia riproposto taluni dei vizi già rilevati dalla Corte costituzionale nel testo originario della norma: manca ugualmente il rispetto del vincolo di scopo, stante la genericità delle giustificazioni poste a base del bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati; sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico, in difetto d'una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento della perequazione.

Nonostante le varianti inserite e relative alle fasce di reddito pensionistico intermedie, dunque, il nuovo testo non pare adeguarsi alla dichiarata illegittimità della norma originaria, ma, vanificandone la portata retroattiva, sembra quasi volerne aggirare la statuizione e neutralizzare i vantaggi economici prevalenti, che ne sarebbero derivati per i titolari delle pensioni incise col ritorno all'applicazione dell'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

Va ricordato che nel dibattito sull'estensione del giudicato costituzionale, la Corte pare avere di recente adottato decisamente l'indirizzo favorevole ad una nozione sostanziale. Dopo pronunce di vario segno (*cf.* da un lato, Corte costituzionale, 245/2012 e, prima ancora, 88/66; dall'altro Corte costituzionale 194/2002 e 262/2009), infatti, si è infatti censurata la norma che, «evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per «effetti» e «rapporti» relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata.

Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa — si è detto — «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»); tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983).



Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal «tema» normativo devoluto e dal «contesto» in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)» (Corte costituzionale, 16 luglio 2015, n. 169).

L'indirizzo espresso da questa decisione trova conferma nella già citata sentenza 173/2016: pur escludendo nella fattispecie l'elusione del giudicato costituzionale (rappresentato dalla sentenza 116/2013), infatti, ne ha vagliato il rispetto anche con riferimento non solo al tenore testuale della norma successiva, ma anche ai suoi «effetti» e finanche alle «finalità».

Nel caso in esame il legislatore del 2015 è intervenuto disponendo anche per il passato e neutralizzando gli effetti della sentenza 70/2015 con una tecnica in parte già censurata dalla stessa decisione. Si è così impedito che la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/211 producesse le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione di efficacia della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia.

Il risultato elusivo della sentenza 70/2015 è massimamente evidente per le pensioni di valore complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo.

Si pone di conseguenza, come non manifestamente infondata, la questione di legittimità della disciplina esaminata anche alla stregua dell'art. 136 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Applicando gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87/53;*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte in cui prevedono che:*

*«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...] b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

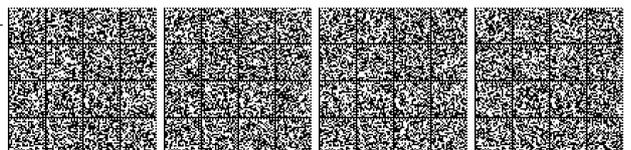
*[...] 25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:*

*a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;*

*b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento»;*

*per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

*b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nelle parti indicate al capo a), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;*



c) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata — nel caso siano ritenute conformi a Costituzione le disposizioni sub a) — la questione di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni in collegamento con la norma dell'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013, così come infine modificata dall'art. 1, comma 286, lettera b), legge n. 208/2015, nella parte in cui prevede che: «per il periodo 2014-2018 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: [...]*

d) *nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

e) *nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS», per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

*Visti gli articoli 295 codice di procedura civile e 23 legge n. 87/53, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.*

Genova, 9 agosto 2016

*Il Giudice:* BASILICO

16C00330

N. 243

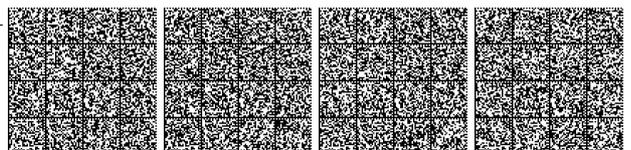
*Ordinanza del 9 agosto 2016 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da Campanella Agostino e Muratore Mariliana contro INPS*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**



- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 483, lett. *d*) ed *e*), come modificato dall’art. 1, comma 286, lett. *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).

## IL TRIBUNALE DI GENOVA

### SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott. Marcello Basilico, letti gli atti della causa introdotta con ricorso da Agostino Campanella e Mariliana Muratore - avv. M. Iacoviello e S. Santilli;

Nei confronti dell’Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale - INPS avv. C. Lo Scalzo, ha pronunciato la seguente ordinanza con ricorso depositato il 16 marzo 2016 Agostino Campanella e Mariliana Muratore hanno agito nei confronti dell’INPS per fare accertare il loro diritto alla perequazione automatica del rispettivo trattamento pensionistico per gli anni 2012 e 2013, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 e comunque in applicazione della norma di cui all’art. 69, primo comma, legge n. 388/2000, con conseguente condanna dell’Istituto alla corresponsione degli importi così maturati anche sui ratei arretrati oltre accessori.

In presenza del divieto d’integrale perequazione posto dall’art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015) hanno chiesto che sia preliminarmente dichiarata l’illegittimità costituzionale di tale norma nonché dell’art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (convertito in legge n. 214/2011) anche nel testo sostituito dallo stesso art. 1 decreto-legge n. 65/2015, previa sospensione del presente giudizio e rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Si è costituito ritualmente l’INPS contestando le ragioni giuridiche dell’azione avversaria e chiedendone la reiezione.

Così com’è pacifico tra le parti, entrambi i ricorrenti sono titolari di pensione (categoria *VO*) con decorrenza anteriore al 2011 (Campanella 2001, Muratore 2006) ed importo lordo mensile di valore superiore, al 31 dicembre 2011, ad € 1.405,05. Avevano perciò subito il blocco del meccanismo di perequazione automatica (ex art. 34, comma 1, legge n. 448/98) introdotto dall’art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (convertito in legge n. 214/2011).

Dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di questa disposizione, il legislatore è intervenuto nella materia con l’art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito nella legge n. 109/2015), rimodulando la perequazione per il biennio 2012/2013.

I ricorrenti dubitano anche della legittimità di tale nuovo disposto normativo.

*Sulla rilevanza della questione d’incostituzionalità.*

L’art. 1, primo comma, decreto-legge n. 65/2015 (convertito nella legge n. 109/2015) ha stabilito quanto segue:

«1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni»:

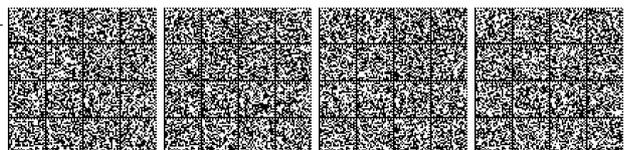
1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...].

*d*) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori e cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all’importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l’aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

*e*) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento complessivo dei trattamenti medesimi».

Al 31 dicembre 2011 il valore lordo mensile della pensione della ricorrente Muratore era di € 2.448,28, oltre cinque volte superiore al trattamento minimo; si collocava dunque nella fascia sub *d*) della norma. L’importo della



pensione di Campanella era maggiore (€ 3.024,9 lordi), collocandosi nella fascia immediatamente superiore [all. 3 al ricorso e all. 1 alle memoria di costituzione].

Conseguentemente — anche tale elemento è documentato dall'INPS — nell'agosto 2015 ciascuno di loro ha percepito, a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale, un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma anziché l'ammontare integrale della rivalutazione maturata nel biennio 2012/2013: per la precisione, Muratore € 287,38 complessivi, corrispondenti quindi a € 6,21 al mese invece di € 112,23 spettanti per effetto della sentenza n. 70/2015; Campanella non ha percepito alcunché, mentre prima dell'intervento col decreto-legge n. 65/2015 gli sarebbero spettati € 159,56 in più al mese.

Dai conteggi analitici depositati dalle parti ricorrenti (e non contestato dell'Istituto emerge che Muratore, per effetto della sentenza n. 70/2015, avrebbe dovuto percepire € 4.891,64 maturati complessivamente tra il 2012 ed il 2016 (in dettaglio, € 817,18 per il 2012, € 1.748,63 per il 2013, € 1.670,63 per il 2014 ed € 1.656,33 per il 2015) ed ha invece ricevuto € 299,99; a sua volta Campanella avrebbe invece avuto diritto a percepire € 7.187,83 (€ 968,89 per il 2012, € 2.072,33 per il 2013, € 2.072,33 per il 2014 ed € 2.074,26 per il 2015) [all. 3 ric.].

La disciplina tacciata d'incostituzionalità ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico goduto dai ricorrenti. Tale incidenza è stata protratta ulteriormente nel tempo, dal legislatore, adottando percentuali riduttive diverse, per il triennio 2014/2016 in forza del comma 25-*bis*, lett. *a*) e *b*), che è stato inserito nell'art. 24, decreto-legge n. 201/2011 dall'art. 1, secondo comma, decreto-legge n. 65/2015.

Recita infatti tale ulteriore disposizione: «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

- a*) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;
- b*) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento».

La valutazione di legittimità delle norme citate ha dunque rilevanza per la decisione della causa e l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione rivendicata.

#### *Sul meccanismo di blocco della rivalutazione delle pensioni*

L'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (convertito con modifiche nella legge n. 214/2011) aveva stabilito, «in considerazione della contingente situazione finanziaria», che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998; n. 448, fosse riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

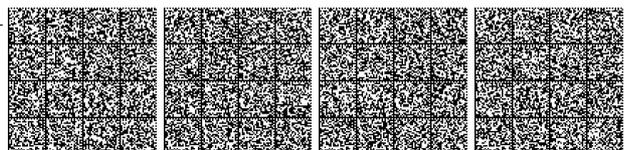
Le pensioni di valore superiore a tre volte il trattamento minimo INPS non godevano pertanto di alcuna rivalutazione. Il blocco operava quindi per le pensioni d'importo superiore ad € 1.217,00 netti.

Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 a Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per contrasto con gli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha previsto, per le ragioni anzidette, che la rivalutazione automatica fosse riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

La pronuncia ha avuto l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, legge n. 448/98, non essendovi disposizione che — così com'era invece avvenuto tra il 2001 ed il 2010 con l'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000 e norme successive — per il biennio 2012/2013 ne limitasse l'operatività. Esso vale per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di pensione in godimento ed è attuato con una copertura decrescente in rapporto all'incremento del valore della prestazione; l'aumento per la rivalutazione automatica viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Ma con decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109 si è stabilito quanto segue:

1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà



intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

«25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento;

25-ter. Resta fermo che gli importi di cui al comma 25-bis sono rivalutati, a decorrere dall'anno 2014, sulla base della normativa vigente.»

2. All'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è aggiunto, in fine il seguente periodo: «Ai fini dell'applicazione del meccanismo di rivalutazione si tiene conto altresì dell'importo degli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi.»

3. Le somme arretrate dovute ai sensi del presente articolo sono corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015» (art. 1).

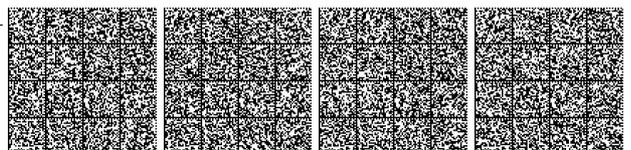
L'intervento ha reintrodotto dunque per gli stessi anni 2012/2013 un blocco della perequazione automatica delle pensioni seppure con misure graduate:

ha confermato l'esenzione integrale dalla disattivazione per le sole pensioni d'importo superiore a tre volte il minimo;

ha elevato la soglia dell'esclusione totale della rivalutazione da tre a sei volte il minimo;

ha inserito fasce intermedie, identificate sempre mediante il rapporto di valore tra trattamento complessivo in godimento e pensione minima, cui applicare la perequazione in misura parziale (40% per quelli compresi tra tre e quattro volte la minima; 20% per quelli compresi tra quattro e cinque volte; 10% per quelli compresi tra cinque e sei volte);

ha limitato l'operatività della rivalutazione relativa al biennio al 20% per il biennio seguente, 2014/2015, ed al 50% per il 2016.



*Sulla non manifesta infondatezza dell'eccezione d'incostituzionalità*

1. — Così com'è stato ribadito dalla citata sentenza n. 70/2015, la perequazione automatica dei trattamenti di pensione è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita (su cui già Corte cost., 208/2014, 16/2013 nonché, con specifico riferimento alla dinamica retribuzione-pensione, 226/1993).

Perciò «la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario».

Su tale premessa le scelte legislative devono muoversi secondo finalità ragionevoli, per perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale (ex art. 3, secondo comma, Cost.) onde evitare che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati.

Il Umile della ragionevolezza deve pertanto guidare il legislatore nell'individuare un «supportabile scostamento» tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni (*cf.*: ancora Corte cost., 226/93), bilanciando le esigenze di rispetto delle risorse finanziarie disponibili con la salvaguardia «irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte cost., 316/2010)».

Su tali binari quel limite viene declinato in una lettura sistematica dei principi degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.: proporzionalità e adeguatezza non solo devono sussistere al momento del collocamento a riposo, ma vanno «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»; se non è dovuta una coincidenza automatica ed integrale tra pensione ed ultima retribuzione (Corte cost., 316/2010), va comunque garantito il costante adeguamento della prima alla seconda (Corte cost., 501/88).

Perciò una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarlo esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti coi principi di proporzionalità e adeguatezza. Questo «monito» — espresso dalla Corte costituzionale chiosando per il futuro la motivazione con cui aveva valutato legittima il blocco della rivalutazione disposto per il solo 2008 dall'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007 (316/2010) — è stato ripreso nel vaglio negativo dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per affermarne l'inosservanza. Il legislatore ha mancato di esercitare il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico poiché ha disatteso, nella genericità del proprio richiamo alla «contingente situazione finanziaria», il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati.

È inevitabile osservare come anche nel nuovo testo dell'art. 24, decreto-legge n. 201/2011, così come sostituite col decreto-legge n. 65/2015, l'intervento sulla rivalutazione sia motivato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ex articoli 81 e 38 Cost., rispettivamente) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Tanto meno esso viene giustificato nella legge n. 109/2015 di conversione.

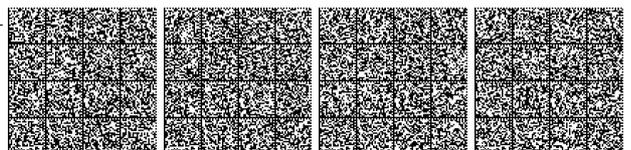
Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69, legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale. Manca qualsiasi accenno al perché s'intenda comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico ed al perché esso venga modulato con le specificità dianzi esposte.

Ben diverse erano le ragioni — compensare l'eliminazione, con un metodo più graduale e flessibile basato sul concorso di età anagrafica ed anzianità contributiva, dell'innalzamento improvviso a 60 anni, dal 1° gennaio 2008, dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità — che presiedevano al blocco della perequazione automatica disposto con la norma già citata dell'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007.

Si trattava dunque d'una misura mirata a rifinanziare secondo principi solidaristici gli interventi adottati per le pensioni di anzianità. Essa valeva per il solo 2008 ed incideva sui trattamenti più elevati, pari a otto volte quelli minimi INPS.

La finalità solidaristica contrapposta ad un incremento di spesa determinato dalla correzione del sistema pensionistico rendeva ragionevole, con riferimento all'art. 3 Cost., l'adozione d'una misura annuale che differenziava situazioni comunque obiettivamente diverse; il livello economico dei trattamenti incisi e l'effetto limitato al 2008 non scalfivano le esigenze minime di protezione della persona garantite, dall'art. 36 Cost.; per il loro importo piuttosto elevato le pensioni sacrificate avevano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo» che scongiuravano un conflitto col principio di adeguatezza dell'art. 38, secondo comma, Cost. (sent. 316/2010).

Non altrettanto può dirsi per la norma in questione.



Oltre a difettare delle precise ragioni solidaristiche e, più in generale, di ragioni tecniche puntuali che la giustifichino, il nuovo disposto dell'art. 24, comma 25, ha effetti distribuiti su più anni e destinati a divenire permanenti, poiché non previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vengono inoltre incise pensioni di valore economico inferiore alla metà di quelle che la sentenza 316/2010 aveva ritenuto dotate di «margini di resistenza» alla perdita del potere d'acquisto: non solo risultano esclusi integralmente dalla rivalutazione trattamenti superiori a sei volte il minimo, ma vengono intaccati significativamente anche quelli di circa € 1.500,00 lordi, com'è il caso dei ricorrenti.

La modifica normativa adottata col decreto n. 65/2015 ed integrata con la legge di conversione n. 109/2015 ha introdotto così uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati. Si manifesta in tale modo l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-bis del nuovo testo dell'art. 24, decreto-legge n. 201/2011.

Una conferma di questa conclusione si ha nella più recente decisione della Corte costituzionale in tema di contributo di solidarietà pensionistico: si tratta d'una misura diversa, ma comunque connotata, come quella in esame, dall'eccezionalità resa necessaria dal rispetto dei già richiamati principi di adeguatezza e proporzionalità ex artt. 38, secondo comma, e 36, primo comma Cost.; nel caso di specie si è vagliato la norma dell'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, che ha introdotto il contributo per il triennio 2014/2016 in misura crescente sui trattamenti pensionistici obbligatori superiori a 14 volte il trattamento minimo anche al fine di concorrere a finanziare le misure di salvaguardia pensionistica per i lavoratori definiti «esodati».

La Corte costituzionale ne ha riconosciuto il rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, «sia pur al limite», per il fatto che l'intervento incide sulle pensioni più elevate ed opera all'interno del sistema complessivo della previdenza (Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173).

È di tutta evidenza che caratteristiche siffatte, le quali hanno consentito all'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013 di superare lo scrutinio di costituzionalità, difettano ancora una volta nelle disposizioni vigenti dell'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011. Anzi, a ben vedere queste sono prive d'un ulteriore elemento, che pure la Consulta non ha avuto modo di considerare: il contributo di solidarietà è infatti misura una tantum, sicché alla scadenza del periodo di applicazione torna a ripristinarsi il valore originario della pensione, al contrario di quanto avviene, come s'è detto, per effetto del blocco della perequazione.

Va da ultimo ricordato come l'intervento del 2015 segua altre, seppure meno afflittive, misure di contenimento di questo meccanismo adottate dal legislatore dal 1992 in poi. In particolare nel più recente periodo vi sono state le disposizioni degli artt. 59, comma 13, legge n. 449/97, 1, comma 19, legge n. 247/2007 e 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 che hanno pressoché sistematicamente limitato la funzionalità della perequazione col solo intervallo 2001/2007. Col decreto-legge n. 65/2015 si è quindi riprodotta quella «frequente reiterazione» (Corte cost., 316/2010) di misure capace di paralizzare per un lungo periodo l'adeguamento concepito per evitare la perdita di potere d'acquisto delle pensioni.

Non può dirsi manifestamente infondata, dunque, l'eccezione d'illegittimità delle norme predette rispetto ai parametri forniti dalla lettura sistematica degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

2. — Così com'è stato rilevato nella discussione orale della causa, le norme del decreto-legge n. 65/2015 sono collegate alla rimodulazione applicativa delle percentuali di rivalutazione compiuta con l'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013 (e successive modifiche). In particolare, per il triennio 2014/2016 la perequazione si applica nella misura del 100% per i trattamenti pensionistici d'importo fino a tre volte quello minimo, del 95% per quelli superiori a tre volte e pari od inferiori a quattro, del 75% per quelli superiori a quattro e pari od inferiori a cinque e del 50% per quelli superiori a cinque e pari od inferiori a sei. Per quelli di valore superiore a sei volte il trattamento minimo è stato previsto il sostanziale azzeramento nel 2014 (salvo un incremento fisso di € 13,08) e la rivalutazione al 45% per gli anni successivi.

Per effetto dell'estensione operata dall'art. 1, comma 286, lett. b), delle legge n. 208/2015, tale meccanismo è destinato a perdurare fino al 31 dicembre 2018, dopo il quale tornerebbe ad applicarsi quello di cui all'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

L'eventuale giudizio di conformità a Costituzione dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, nel testo introdotto dal decreto-legge n. 65/2011 e dalla sua legge di conversione, comporterebbe l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio.



Di questi effetti non si è preoccupato il legislatore del 2015, omettendo di coordinare le diverse disposizioni.

Poiché la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS include pensioni di valore ben più modesto rispetto a quelle dotate dei margini di resistenza all'inflazione, secondo la Corte costituzionale (sent. 316/2010), il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole.

Pertanto, nel caso fosse ritenuta infondata la prima eccezione d'illegittimità, risulterebbe, non manifestamente infondata quella relativa all'art. 1, comma 483, lett. e), legge n. 147/2013 (e successive modifiche) in combinazione le norme vigenti dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, alla stregua dei parametri costituzionali dianzi richiamati.

3. — Si è avuto modo di constatare come la modifica apportata all'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 dal decreto-legge n. 65/2011 abbia riproposto taluni dei vizi già rilevati dalla Corte costituzionale nel testo originario della norma: manca ugualmente il rispetto del vincolo di scopo, stante la genericità delle giustificazioni poste a base del bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati; sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico, in difetto d'una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento della perequazione.

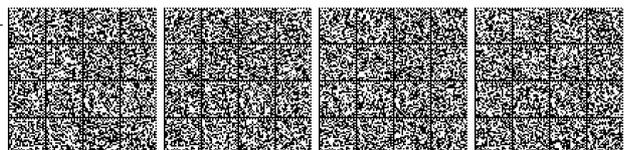
Nonostante le varianti inserite e relative alle fasce di reddito pensionistico intermedie, dunque, il nuovo testo non pare adeguarsi alla dichiarata illegittimità della norma originaria, ma, vanificandone la portata retroattiva, sembra quasi volerne aggirare la statuizione e neutralizzare i vantaggi economici prevalenti, che ne sarebbero derivati per i titolari delle pensioni incise col ritorno all'applicazione dell'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

Va ricordato che nel dibattito sull'estensione del giudicato costituzionale, la Corte pare avere di recente adottato decisamente l'indirizzo favorevole ad una nozione sostanziale. Dopo pronunce di vario segno (*cf.* da un lato, Corte cost., 245/2012 e, prima ancora, 88/66; dall'altro Corte cost. 194/2002 e 262/2009), infatti, si è infatti censurata la norma che, «evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per «effetti» e «rapporti» relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata».

Al riguardo, va rammentato come sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.; su di essa — si è detto — «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963, che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»); tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, quesiti, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1998; n. 223 del 1983).

Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal «tema» normativo devoluto e dal «contesto» cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi — è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»



(art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169).

L'indirizzo espresso da questa decisione trova conferma nella già citata sentenza 173/2016: pur escludendo nella fattispecie l'elusione del giudicato costituzionale (rappresentato dalla sentenza 116/2013), infatti, ne ha vagliato il rispetto anche con riferimento non solo al tenore testuale della norma successiva, ma anche i suoi «effetti» e finanche alle «finalità».

Nel caso in esame il legislatore del 2015 è intervenuto disponendo anche per il passato e neutralizzando gli effetti della sentenza 70/2015 con una tecnica in parte già censurata dalla stessa decisione. Si è così impedito che la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/211 producesse le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione di efficacia della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia.

Il risultato elusivo della sentenza 70/2015 è massimamente evidente per le pensioni di valore complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo.

Si pone di conseguenza, come non manifestamente infondata, la questione di legittimità della disciplina esaminata anche alla stregua dell'art. 136 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Applicando gli artt. 134 Cost. e 23 legge 87/53;*

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015 nella parte in cui prevedono che:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...] b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

[...] 25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, Secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

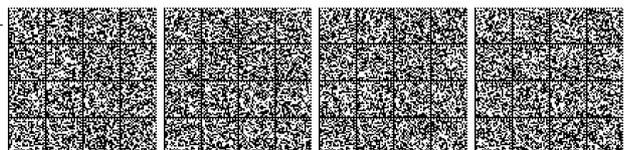
b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento», per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo collima, della Costituzione;

b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte indicate al capo a), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;

c) dichiara rilevante e non manifestamente infondata — nel caso siano ritenute conformi a Costituzione le disposizioni vigenti di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011 — la questione di legittimità Costituzionale delle stesse disposizioni in collegamento con la norma dell'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013, così come infine modificata dall'art. 1, comma 286, lett. b), legge n. 208/2015, nella parte in cui prevede che:

«per il periodo 2014/2018 fa rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: [...];

d) nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;



e) nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS»;

Per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;

Visti gli artt. 295 c.p.c. e 23 legge 87/53, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Manda alla cancelleria per adempimenti di cui sopra.

Genova, 9 agosto 2016

Il Giudice: BASILICO

16C00331

N. 244

*Ordinanza del 9 agosto 2016 del Tribunale di Genova nei procedimenti civili riuniti promossi da Fabbri Marisa e Tovagliari Gianfranco contro INPS*

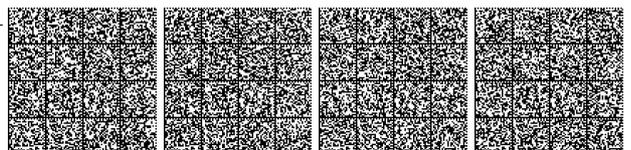
**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione automatica per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, con riguardo alla rivalutazione prevista per il biennio 2011-2013, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

**In subordine:**

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2014-2018 - Riconoscimento nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei medesimi trattamenti - Riconoscimento nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e del 45 per cento, per ciascuno degli anni del periodo compreso tra il 2015 e il 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Esclusione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"), art. 1, comma 483, lett. d) ed e), come modificato dall'art. 1, comma 286, lett. b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").



## IL TRIBUNALE DI GENOVA

## SEZIONE LAVORO

Il giudice dott. Marcello Basilio, letti gli atti della causa introdotta con ricorso da Marisa Fabbri e Gianfranco Carlo Tovagliari — avv. I.B. Storace nei confronti dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale — INPS — avv. C. Lo Scalzo, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con distinti ricorsi depositati il 15 ed il 26 gennaio 2016 Marisa Fabbri e Gianfranco Carlo Tovagliari hanno agito nei confronti dell'INPS per fare accertare il loro diritto alla perequazione automatica integrale del rispettivo trattamento pensionistico per gli anni compresi tra il 2012 ed il 2015, in applicazione della norma originaria di cui all'art. 34, primo comma, legge n. 448/98, con conseguente condanna dell'Istituto alla corresponsione degli importi così maturati anche sui ratei arretrati oltre accessori.

In presenza del divieto d'integrale perequazione posto dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015) ne hanno chiesto preliminarmente la declaratoria d'illegittimità costituzionale, previa sospensione del presente giudizio e rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Si è costituito ritualmente l'INPS contestando le ragioni giuridiche delle azioni avversarie e chiedendone la reiezione. I ricorsi sono stati successivamente riuniti e vengono perciò trattati congiuntamente.

Così com'è pacifico tra le parti, tutti i ricorrenti sono titolari di pensione con decorrenza anteriore al 2011 ed importo lordo mensile di valore superiore, al 31 dicembre 2011, ad € 1.405,05. Avevano perciò subito il blocco del meccanismo di perequazione automatica (ex art. 34, comma 1, legge n. 448/98) introdotto dall'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (conv. in legge n. 214/2011).

Dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di questa disposizione, il legislatore è intervenuto nella materia con l'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito nella legge n. 109/2015), che ha modificato il testo della norma dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 rimodulando la perequazione per il biennio 2012-2013.

I ricorrenti dubitano anche della legittimità di tale nuova norma nonché di quelle che vi sono collegate.

*Sulla rilevanza della questione d'incostituzionalità.*

L'art. 1, primo comma, decreto-legge n. 65/2015 (conv. nella legge n. 109/2015) ha stabilito quanto segue: «1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

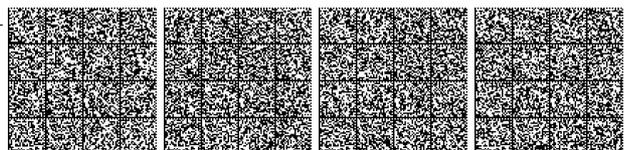
«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota al rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato [...].».

Al 31 dicembre 2011 il valore lordo mensile della pensione dei ricorrenti ammontava a € 1.683,64, per Fabbri, e ad € 1.552,75, per Tovagliari. La circostanza è da ritenersi, non controversa ed è stata comunque documentata dalle parti [all. 1-4 ai ricorsi e all. 1 alle memoria di costituzione].

Le loro pensioni si collocavano perciò nella fascia degli importi compresi tra il triplo (€ 1.405,05) ed il quadruplo del trattamento minimo pensionistico, considerata dall'art. 24, comma 25, lettera b) decreto-legge n. 201/2011, nel testo dianzi riportato.



Conseguentemente — anche tale elemento è documentato dall'INPS — nell'agosto 2015 ciascuno di loro ha percepito, a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale, un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma anziché l'ammontare integrale della rivalutazione maturata nel biennio 2012-2013: per la precisione sono stati erogati € 902,19 a Fabbri ed € 831,89 a Tovagliari.

La disciplina tacciata d'incostituzionalità ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico goduto dai ricorrenti. Tale incidenza è stata protratta, adottando percentuali riduttive diverse, per il triennio 2014-2016 in forza del comma 25-*bis*, lettere *a*) e *b*), inserito nell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011 dall'art. 1, secondo comma, decreto-legge n. 65/2015.

Recita infatti tale ulteriore disposizione: «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

- a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;
- b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento».

La valutazione di legittimità delle norme citate ha dunque rilevanza per la decisione della causa e l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione rivendicata.

*Sul meccanismo di blocco della rivalutazione delle pensioni.*

L'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 (conv. Con modifiche nella legge n. 214/2011) aveva stabilito, «in considerazione della contingente situazione finanziaria», che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, fosse riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

Le pensioni di valore superiore a tre volte il trattamento minimo INPS non godevano pertanto di alcuna rivalutazione. Il blocco operava quindi per le pensioni d'importo superiore ad € 1.217,00 netti.

Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per contrasto con gli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha previsto, per le ragioni anzidette, che la rivalutazione automatica fosse riconosciuta esclusivamente ai trattamenti pensionistici d'importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento.

La pronuncia ha avuto l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, legge n. 448/98, non essendovi disposizione che — così com'era invece avvenuto tra il 2001 ed il 2010 con l'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000 e norme successive — per il biennio 2012-2013 ne limitasse l'operatività. Esso vale per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo di pensione in godimento ed è attuato con una copertura decrescente in rapporto all'incremento del valore della prestazione; l'aumento per la rivalutazione automatica viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Ma con decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109 si è stabilito quanto segue:

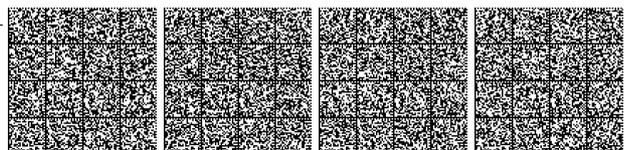
1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo



complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

«25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento;

25-ter. Resta fermo che gli importi di cui al comma 25-bis sono rivalutati, a decorrere dall'anno 2014, sulla base della normativa vigente.».

2. All'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini dell'applicazione del meccanismo di rivalutazione si tiene conto altresì dell'importo degli assegni vitalizi derivanti da uffici elettivi.».

3. Le somme arretrate dovute ai sensi del presente articolo sono corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015 (art. 1).

L'intervento ha reintrodotto dunque per gli stessi anni 2012-2013 un blocco della perequazione automatica delle pensioni seppure con misure graduate:

ha confermato l'esenzione integrale dalla disattivazione per le sole pensioni d'importo superiore a tre volte il minimo;

ha elevato la soglia dell'esclusione totale della rivalutazione da tre a sei volte il minimo;

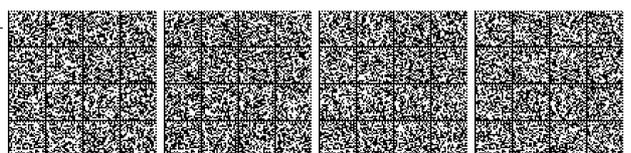
ha inserito fasce intermedie, identificate sempre mediante il rapporto di valore tra trattamento complessivo in godimento e pensione minima, cui applicare la perequazione in misura parziale (40% per quelli compresi tra tre e quattro volte la minima; 20% per quelli compresi tra quattro e cinque volte; 10% per quelli compresi tra cinque e sei volte);

ha limitato l'operatività della rivalutazione relativa al biennio al 20% per il biennio seguente, 2014-2015, ed al 50% per il 2016.

*Sulla non manifesta in fondatezza dell'eccezione d'incostituzionalità.*

1. — Così com'è stato ribadito dalla citata sentenza n. 70/2015 la perequazione automatica dei trattamenti di pensione è uno strumento tecnico diretto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., connesso al principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., dovendosi intendere il trattamento di quiescenza come una retribuzione differita (su cui già Corte cost., n. 208/2014, n. 116/2013 nonché, con specifico riferimento alla dinamica retribuzione-pensione, n. 226/1993).

Perciò «la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario».



Su tale premessa le scelte legislative devono muoversi secondo finalità ragionevoli, per perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale (ex art. 3, secondo comma, Cost.) onde evitare che esse si risolvano in una disparità di trattamento per alcune categorie di pensionati.

Il limite della ragionevolezza deve pertanto guidare il legislatore nell'individuare un «sopportabile scostamento» tra dinamica delle retribuzioni e quella delle pensioni (cfr. ancora Corte cost., n. 226/93), bilanciando le esigenze di rispetto delle risorse finanziarie disponibili con la salvaguardia «irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte cost., n. 316/2010).

Su tali binari quel limite viene declinato in una lettura sistematica dei principi degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.: proporzionalità e adeguatezza non solo devono sussistere al momento del collocamento a riposo, ma vanno «costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»; se non è dovuta una coincidenza automatica ed integrale tra pensione ed ultima retribuzione (Corte cost., 316/2010), va comunque garantito il costante adeguamento della prima alla seconda (Corte cost., n. 501/88).

Perciò una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarlo esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti coi principi di proporzionalità e adeguatezza. Questo «monito» — espresso dalla Corte costituzionale chiosando per il futuro la motivazione con cui aveva valutato legittima il blocco della rivalutazione disposto per il solo 2008 dall'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007 (n. 316/2010) — è stato ripreso nel vaglio negativo dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, per affermarne l'inosservanza. Il legislatore ha mancato di esercitare il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico poiché ha disatteso, nella genericità del proprio richiamo alla «contingente situazione finanziaria», il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati.

È inevitabile osservare come anche nel nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011, così come sostituito col decreto-legge n. 65/2015, l'intervento sulla rivalutazione sia motivato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ex articoli 81 e 38 Cost., rispettivamente) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica. Tanto meno esso viene giustificato nella legge n. 109/2015 di conversione.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69 legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale. Manca qualsiasi accenno al perché s'intenda comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico ed al perché esso venga modulato con le specificità dianzi esposte.

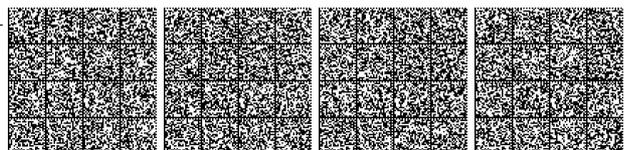
Ben diverse erano le ragioni — compensare l'eliminazione, con un metodo più graduale e flessibile basato sul concorso di età anagrafica ed anzianità contributiva, dell'innalzamento improvviso a 60 anni, dal 1° agosto 2008, dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità — che presiedevano al blocco della perequazione automatica disposto con la norma già citata dell'art. 1, comma 19, legge n. 247/2007.

Si trattava dunque d'una misura mirata a rifinanziare secondo principi solidaristici gl'interventi adottati per le pensioni di anzianità. Essa valeva per il solo 2008 ed incideva sui trattamenti più elevati, pari a otto volte quelli minimi INPS.

La finalità solidaristica contrapposta ad un incremento di spesa determinato dalla correzione del sistema pensionistico rendeva ragionevole, con riferimento all'art. 3 Cost., l'adozione d'una misura annuale che differenziava situazioni comunque obiettivamente diverse; il livello economico dei trattamenti incisi e l'effetto limitato al 2008 non scalfivano le esigenze minime di protezione della persona garantite dall'art. 36 Cost.; per il loro importo piuttosto elevato le pensioni sacrificate avevano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo» che scongiuravano un conflitto col principio di adeguatezza dell'art. 38, secondo comma, Cost. (sent. n. 316/2010).

Non altrettanto può dirsi per la norma in questione.

Oltre a difettare delle precise ragioni solidaristiche e, più in generale; di ragioni tecniche puntuali che la giustificano, il nuovo disposto dell'art. 24, comma 25, ha effetti distribuiti su più anni e destinati a divenire permanenti, poiché non v'è previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.



Vengono inoltre incise pensioni di valore economico inferiore alla metà di quelle che la sentenza n. 316/2010 aveva ritenuto dotate di «margini di resistenza» alla perdita del potere d'acquisto: non solo risultano esclusi integralmente dalla rivalutazione i trattamenti superiori a sei volte il minimo, ma vengono intaccati significativamente anche quelli di circa 1.500,00 euro lordi, com'è il caso dei ricorrenti.

La modifica normativa adottata col decreto n. 65/2015 ed integrata con la legge di conversione n. 109/2015 ha introdotto così uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati. Si manifesta in tale modo l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-bis del nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/2011.

Una conferma di questa conclusione si ha nella più recente decisione della Corte costituzionale in tema di contributo di solidarietà pensionistico: si tratta d'una misura diversa, ma comunque connotata, come quella in esame, dall'eccezionalità resa necessaria dal rispetto dei già richiamati principi di adeguatezza e proporzionalità ex articoli 38, secondo comma, e 36, primo comma Cost.; nel caso di specie si è vagliato la norma dell'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, che ha introdotto il contributo per il triennio 2014-2016 in misura crescente sui trattamenti pensionistici obbligatori superiori a 14 volte il trattamento minimo anche al fine di concorrere a finanziare le misure di salvaguardia pensionistica per i lavoratori definiti «esodati».

La Corte costituzionale ne ha riconosciuto il rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, «sia pur al limite», per il fatto che l'intervento incide sulle pensioni più elevate ed opera all'interno del sistema complessivo della previdenza (Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173).

È di tutta evidenza che caratteristiche siffatte, le quali hanno consentito all'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013 di superare lo scrutinio di costituzionalità, difettano ancora una volta nelle disposizioni vigenti dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011. Anzi, a ben vedere queste sono prive d'un ulteriore elemento, che pure la Consulta non ha avuto modo di considerare: il contributo di solidarietà è infatti misura una tantum, sicché alla scadenza del periodo di applicazione torna a ripristinarsi il valore originario della pensione, al contrario di quanto avviene, come s'è detto, per effetto del blocco della perequazione.

Va da ultimo ricordato come l'intervento del 2015 segua altre, seppure meno afflittive, misure di contenimento di questo meccanismo adottate dal legislatore dal 1992 in poi. In particolare nel più recente periodo vi sono state le disposizioni degli articoli 59, comma 13, legge n. 449/97, 1, comma 19, legge n. 247/2007 e 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 che hanno pressoché sistematicamente limitato la funzionalità della perequazione col solo intervallo 2001-2007. Col decreto-legge n. 65/2015 si è quindi riprodotta quella «frequente reiterazione» (Corte cost. n. 316/2010) di misura capace di paralizzare per un lungo periodo l'adeguamento concepito per evitare la perdita di potere d'acquisto delle pensioni.

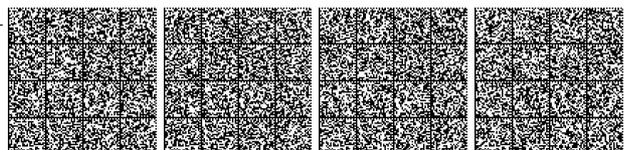
Non può dirsi manifestamente infondata, dunque, l'eccezione d'illegittimità delle norme predette rispetto ai parametri forniti dalla lettura sistematica degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

2. — Così com'è stato rilevato nella discussione orale della causa, le norme del decreto-legge n. 65/2015 sono collegate alla rimodulazione applicativa delle percentuali di rivalutazione compiuta con l'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013 (e successive modifiche). In particolare, per il triennio 2014-2016 la perequazione si applica nella misura del 100% per i trattamenti pensionistici d'importo fino a tre volte quello minimo, del 95% per quelli superiori a tre volte e pari od inferiori a quattro, del 75% per quelli superiori a quattro e pari od inferiori a cinque e del 50% per quelli superiori a cinque e pari od inferiori a sei. Per quelli di valore superiore a sei volte il trattamento minimo è stato previsto il sostanziale azzeramento nel 2014 (salvo un incremento fisso di € 13,08) e la rivalutazione al 45% per gli anni successivi.

Per effetto dell'estensione operata dall'art. 1, comma 286, lettera b), delle legge n. 208/2015, tale meccanismo è destinato a perdurare fino al 31 dicembre 2018, dopo il quale tornerebbe ad applicarsi quello di cui all'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

L'eventuale giudizio di conformità a Costituzione dell'alt. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, nel testo introdotto dal decreto-legge n. 65/2011 e dalla sua legge di conversione, comporterebbe l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio.

Di questi effetti non si è preoccupato il legislatore del 2015, omettendo di coordinare le diverse disposizioni.



Poiché la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS include pensioni di valore ben più modesto rispetto a quelle dotate dei margini di resistenza all'inflazione, secondo la Corte costituzionale (sent. n. 316/2010), il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole.

Pertanto, nel caso fosse ritenuta infondata la prima eccezione d'illegittimità, risulterebbe non manifestamente infondata quella relativa all'art. 1, comma 483, lettera e), legge n. 147/2013 (e successive modifiche) in combinazione le norme vigenti dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, alla stregua dei parametri costituzionali dianzi richiamati.

3. — Si è avuto modo di constatare come la modifica apportata all'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 dal decreto-legge n. 65/2011 abbia riproposto taluni dei vizi già rilevati dalla Corte costituzionale nel testo originario della norma: manca ugualmente il rispetto del vincolo di scopo, stante la genericità delle giustificazioni poste a base del bilanciamento tra ragioni di spesa pubblica e tutela dei diritti dei pensionati; sono ancora una volta valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità; viene confermato il carattere definitivo del sacrificio economico, in difetto d'una norma che preveda meccanismi di recupero futuro del valore reale dei trattamenti incisi; per le pensioni superiori di sei volte al trattamento minimo viene riprodotto e prolungato nel tempo l'azzeramento della perequazione.

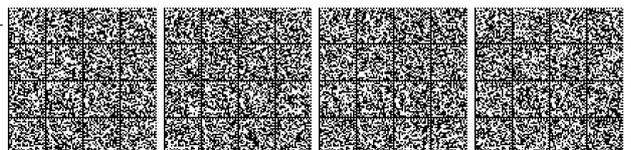
Nonostante le varianti inserite e relative alle fasce di reddito pensionistico intermedie, dunque, il nuovo testo non pare adeguarsi alla dichiarata illegittimità della norma originaria, ma, vanificandone la portata retroattiva, sembra quasi volerne aggirare la statuizione e neutralizzare i vantaggi economici prevalenti, che ne sarebbero derivati per i titolari delle pensioni incise col ritorno all'applicazione dell'art. 69, primo comma, legge n. 388/2000.

Va ricordato che nel dibattito sull'estensione del giudicato costituzionale, la Corte pare avere di recente adottato decisamente l'indirizzo favorevole ad una nozione sostanziale. Dopo pronunce di vario segno (*cf.* da un lato, Corte cost., n. 245/2012 e, prima ancora, n. 88/66; dall'altro Corte cost. n. 194/2002 e n. 262/2009), infatti, si è infatti censurata la norma che, «evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per “effetti” e “rapporti” relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata.

Al riguardo, va rammentato come, sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non abbia mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa si è detto — «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima», senza possibilità di «compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione» (sentenza n. 73 del 1963; che dichiarò la illegittimità di una legge, successiva alla pronuncia di illegittimità costituzionale, con la quale il legislatore aveva dimostrato «alla evidenza» la volontà di «non accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, ma di prolungarne la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»; tra le altre pronunce risalenti, la sentenza n. 88 del 1966, ove si è precisato che il precetto costituzionale, di cui si è detto, sarebbe violato «non solo ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia», ma anche ove una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, «anche se: indirettamente, lo stesso risultato»). Principi, questi, ripresi e ribaditi in numerose altre successive decisioni (fra le altre, le sentenze n. 73 del 2013; n. 245 del 2012; n. 354 del 2010; n. 922 del 1988; n. 223 del 1983).

Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal “tema” normativo devoluto e dal “contesto” in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta,



l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)» (Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169).

L'indirizzo espresso da questa decisione trova conferma nella già citata sentenza n. 173/2016: pur escludendo nella fattispecie l'elusione del giudicato costituzionale (rappresentato dalla sentenza n. 116/2013), infatti, ne ha vagliato il rispetto anche con riferimento non solo al tenore testuale della norma successiva, ma anche ai suoi, "effetti" e finanche alle "finalità".

Nel caso in esame il legislatore del 2015 è intervenuto disponendo anche per il passato e neutralizzando gli effetti della sentenza n. 70/2015 con una tecnica in parte già censurata dalla stessa decisione. Si è così impedito che la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/211 producesse le conseguenze previste dall'art. 136 Cost., cioè la cessazione di efficacia della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia.

Il risultato elusivo della sentenza n. 70/2015 è massimamente evidente per le pensioni di valore complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo.

Si pone di conseguenza, come non manifestamente infondata, la questione di legittimità della disciplina esaminata anche alla stregua dell'art. 136 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Applicando gli articoli 134 Cost. e 23 legge n. 87/53,*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte in cui prevedono che:*

*«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...] b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*[...] 25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 28 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:*

*a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;*

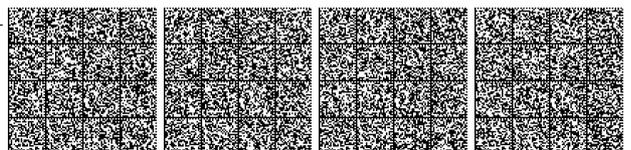
*b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento»,*

*per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

*b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte indicate al capo a), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;*

*c) dichiara rilevante e non manifestamente infondata — nel caso siano ritenute conformi a Costituzione le disposizioni sub a) — la questione di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni in collegamento con la norma dell'art. 1, comma 483, legge n. 147/2013, così come infine modificata dall'art. 1, comma 286, lettera h), legge n. 208/2015, nella parte in cui prevede che*

*«per il periodo 2014-2018 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta: [...]*



d) *nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

e) *nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte trattamento minimo INPS»,*

*per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione;*

*Visti gli articoli 295 c.p.c. e 23 legge n. 87/53, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.*

Genova, 9 agosto 2016

*Il giudice:* BASILICO

16C00332

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-048) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](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.





  
**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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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 € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 11,00

