

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 14

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 aprile 2017

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. **62.** Sentenza 7 febbraio - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Determinazione del livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile, nelle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno riferito agli anni 2016 e 2017.

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

Pag. 1

N. **63.** Ordinanza 22 febbraio - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Autorizzazione provvisoria agli scarichi in acque superficiali di acque reflue urbane.

- Legge della Regione Toscana 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali), artt. 1, 2, comma 2, e 6, comma 1.

Pag. 5

N. **64.** Ordinanza 8 - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione civile - Pignoramento presso terzi - Contestazione del debito del terzo pignorato - Procedura di risoluzione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), rispettivamente sostitutivi degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile.

Pag. 7

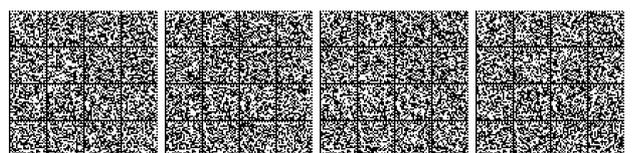
N. **65.** Ordinanza 8 - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Organizzazione del servizio idrico integrato - “Ambiti territoriali ottimali” e relativi enti di governo.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, comma 1, lettera b), numero 1).

Pag. 9



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 (della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la proroga all'anno 2017 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali; la realizzazione di nuove strutture scolastiche da parte dell'INAIL nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'art. 65 della legge n. 153 del 1969; istituzione di un apposito fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in determinati settori di spesa; l'istituzione di un unico ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio; la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali per l'assegnazione delle risorse derivanti dal fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio; la previsione che entro il 30 aprile di ogni anno la «Fondazione Articolo 34» bandisce almeno 400 borse di studio nazionali; i piani di rientro dal disavanzo sanitario; la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; il commissariamento delle Regioni per i casi di inadempimento delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'inapplicabilità delle disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014; il concorso alla finanza pubblica da parte delle Regioni e delle Province autonome; la protrazione all'anno 2020 del concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014; l'estensione all'anno 2020 della disciplina già prevista per gli anni 2016-2019 per la rideterminazione delle modalità e dell'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome; il piano strategico nazionale della mobilità sostenibile; l'istituzione del Fondo nazionale per la rievocazione storica.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), artt. 1, commi 42, lett. a) [modificativo dell'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”)], 85, 140, 269, 270, 271, 272, 275, 390 [modificativo dell'art. 1, comma 524, lett. a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], 392, 395, 396, 527 [modificativo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89], 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208], 615 e 627.....

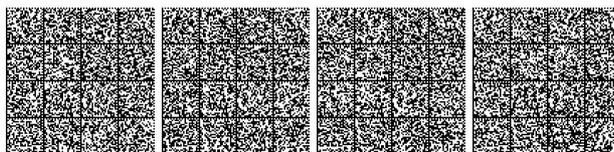
Pag. 11

- N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione; l'assicurazione, da parte delle Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico, previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; le misure sanzionatorie nei confronti degli enti locali in caso di saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394 e 475, lett. a) e b).....

Pag. 31



- N. 45. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 9 dicembre 2016
Sanità pubblica - Riconoscimento dell'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da assunzione di farmaci, nella specie affetti da sindrome da talidomide, nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966 - Decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2016.
 – Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 21-ter, comma 1. Pag. 42
- N. 46. Ordinanza del Tribunale di Ivrea del 12 gennaio 2017
Processo penale - Giudizio immediato - Avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova entro quindici giorni dall'ultima notificazione del decreto - Mancata previsione.
 – Codice di procedura penale, art. 456, comma 2. Pag. 45
- N. 47. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Firenze del 18 novembre 2016
Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che non vengono riportate nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato le ordinanze di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi dell'art. 464-quater cod. proc. pen.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)"), artt. 24 e 25. Pag. 46
- N. 48. Ordinanza del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2017
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Divieto di reiterazione del vincolo espropriativo - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inapplicabilità del divieto alle opere pubbliche o di interesse pubblico suddivise in lotti o stralci.
 – Legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), art. 30. Pag. 48





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 62

Sentenza 7 febbraio - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Determinazione del livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile, nelle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno riferito agli anni 2016 e 2017.

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

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

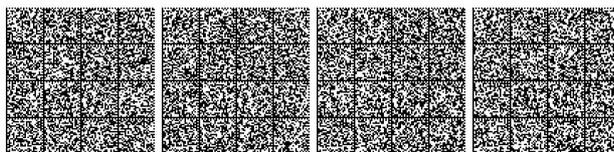
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio - 2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio - 2 marzo 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, giusta delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso adottata in data 26 febbraio 2016 dal Consiglio dei ministri, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione



autonoma Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste del 29 dicembre 2015, n. 52, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; nonché degli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e 81, terzo comma, Cost.

2.- La disposizione impugnata, la cui rubrica reca «Patto di stabilità interno», prevede, al comma 1, che «[n] elle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile è prudenzialmente determinata in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti, secondo quanto stabilito dal capo III del titolo III del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89»; ed al successivo comma 2, che «[p]er l'applicazione di quanto previsto dal comma 1, la Giunta regionale è autorizzata ad adottare, con propria deliberazione, le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti. La Giunta regionale è, inoltre, autorizzata ad incrementare, con propria deliberazione, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 1, al fine di adeguarla all'obiettivo eurocompatibile definitivamente stabilito mediante il raggiungimento dell'accordo di cui all'articolo 1, comma 454, della l. 228/2012».

3.- Assume il ricorrente che la disposizione eccederebbe le competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e violerebbe le norme costituzionali indicate.

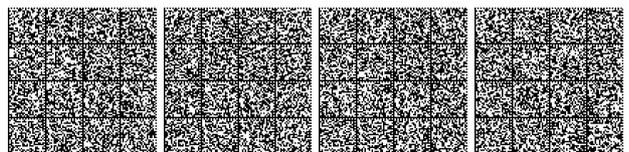
Il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo nell'ambito del patto di stabilità e crescita e nel Trattato di Maastricht. Il parametro principale per controllare il rispetto dei criteri di convergenza è costituito dall'indebitamento netto della pubblica amministrazione, e uno degli obiettivi primari delle regole fiscali che costituiscono il patto di stabilità interno è il controllo dell'indebitamento netto delle Regioni e degli enti locali.

L'art. 117, terzo comma, Cost., riserva allo Stato la definizione dei principi che consentono di salvaguardare l'obiettivo di convergenza in quanto le disposizioni in materia di patto di stabilità sono poste a garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica complessiva e del perseguimento degli obiettivi nazionali così come condizionati dagli impegni comunitari. Solo il legislatore statale può svolgere la funzione programmatica che assicura il rispetto del patto di stabilità interno, e la disciplina regionale impugnata avrebbe un effetto elusivo del regime sanzionatorio previsto a livello nazionale.

La disposizione in esame non solo definirebbe unilateralmente l'obiettivo di spesa eurocompatibile, ma per di più escluderebbe dal patto di stabilità voci di spesa in deroga alla normativa nazionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, che prevede: «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011» di importi e contributi stabiliti. «[...] A tal fine, entro il 31 marzo di ogni anno, il Presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze [...]».

Tale disposizione statale è peraltro in linea con la previsione dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale al comma 1 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»; e al comma 11, che «[a]l fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti [...]».

Né potrebbe assumere rilevanza il fatto che l'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata prevede che, con delibera della Giunta regionale, si provvederà successivamente ad adeguare il limite di spesa (fissato al comma 1) all'obiettivo eurocompatibile che sarà stabilito a seguito dell'accordo di cui al citato art. 1, comma 454, della legge



n. 228 del 2012. Ciò per due ragioni: la prima, che la fissazione unilaterale del limite, ancorché in via provvisoria, costituisce comunque un vulnus alla competenza legislativa in materia di patto di stabilità interno e finisce per condizionare il raggiungimento del suddetto accordo; la seconda, che la norma regionale censurata autorizza la Giunta solo a «incrementare» il limite di spesa fissato al comma 1 e non anche a diminuirlo, con la conseguenza che, in caso di limite regionale superiore a quello che risulterà dal suddetto accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, non è prevista alcuna forma di adeguamento.

Le disposizioni regionali impugnate, quindi, conclude il ricorrente, sarebbero in contrasto con gli artt. 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela dell'unità economica della Repubblica. Sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sotto il profilo della mancata previsione della copertura in termini di indebitamento netto.

4.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita.

5.- In data 16 gennaio 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate e ha ricordato che l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (sentenze n. 156 e n. 19 del 2015).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; nonché degli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e 81, terzo comma, Cost.

2.- La disposizione impugnata, la cui rubrica reca «Patto di stabilità interno», nell'attesa della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, determina prudenzialmente la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti.

Prevede poi che la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti e ad incrementare l'autorizzazione di spesa al fine di adeguarla all'obiettivo stabilito a seguito dell'accordo.

3.- Lo Stato lamenta che la determinazione sia stata assunta senza il rispetto delle modalità previste dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, secondo cui, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le misure devono essere concordate tra la Regione e il Ministro dell'economia e delle finanze; che manchi la previsione della riduzione della spesa stessa, qualora si renda necessaria in base all'accordo; che - infine - la riduzione sia calcolata al netto di alcune spese.

4.- Preliminarmente, deve essere rilevato che la prospettata violazione degli artt. 119, secondo comma, e 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e dell'art. 81, terzo comma, Cost., non è assistita dallo svolgimento di adeguate argomentazioni.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento a questi parametri è inammissibile.

5.- Quanto alla denunciata lesione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione, rispettivamente, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la questione non è fondata.

6.- Dette censure si collocano nel solco del contenzioso che ha riguardato lo Stato e le autonomie speciali, tra cui la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione alle modalità del concorso agli obiettivi eurocompatibili di contenimento della spesa pubblica, concorso cui le Regioni a statuto speciale, così come quelle a statuto ordinario,



sono tenute, rientrando nella manovra finanziaria necessaria per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

7.- Al riguardo, l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, invocata dal ricorrente quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, adottato nell'ambito delle politiche comunitarie con riguardo al patto di stabilità, ha previsto per la determinazione delle misure necessarie lo strumento dell'accordo; e la norma ha costituito oggetto, sia nel testo originario, che con riguardo alle successive modifiche, così come le disposizioni richiamate o collegate (art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)» di diverse pronunce che ne hanno escluso la illegittimità costituzionale (sentenze n. 127 e n. 40 del 2016, n. 238, n. 156, n. 82, n. 77 e n. 19 del 2015).

7.1.- In particolare, nella sentenza n. 19 del 2015, in relazione all'art. 32 della legge n. 183 del 2011 è stato precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali».

8.- Da ciò, tuttavia, non discende l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.

9.- In realtà la Regione autonoma, consapevole di essere tenuta al rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale.

Ciò è reso evidente dall'esplicita affermazione che la disciplina è adottata “nelle more della definizione dell'accordo”, previsto appunto dalla citata disposizione statale, nonché dall'avverbio “prudenzialmente” riferito alla qualificazione degli stanziamenti.

La prospettiva della disciplina, dunque, è funzionalmente e temporalmente limitata, e la sua provvisorietà esclude che si ponga in contrasto con il principio fondamentale dell'accordo.

10.- Non contraddice tale conclusione la mancata previsione della riduzione degli stanziamenti eventualmente resa necessaria dall'accordo, al contrario del relativo aumento, affidato a delibere della Giunta regionale, dovendo ritenersi implicito l'impegno ad adeguarsi a quanto successivamente concordato alla stregua del carattere provvisorio della norma, prima delineato.

10.1.- Quanto all'esclusione di alcune voci dal calcolo della spesa eurocompatibile, lo Stato, nel dolersi del mancato rispetto del principio dell'accordo, non ha indicato specifiche violazioni dei criteri stabiliti nella norma invocata quale parametro interposto, ai quali la Regione avrebbe derogato.

La questione è dunque non fondata, atteso che comunque la norma regionale, non mettendo in discussione l'accordo, non è tale da impedire l'adeguamento allo stesso anche per questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 119, secondo comma, all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, nonché all'art. 81, terzo comma, Cost.;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170062

N. 63

Ordinanza 22 febbraio - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Autorizzazione provvisoria agli scarichi in acque superficiali di acque reflue urbane.

- Legge della Regione Toscana 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali), artt. 1, 2, comma 2, e 6, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

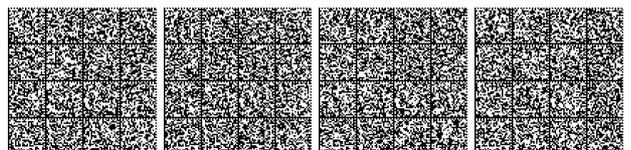
Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma 2, e 6, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 aprile 2016, depositato in cancelleria il 7 aprile 2016 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Presidente Paolo Grossi in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Franco Modugno e sentito l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto che, con ricorso notificato il 5-8 aprile 2016 e depositato il 7 aprile 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma 2, e 6, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva del Consiglio europeo 21 maggio 1991, n. 271, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, e agli artt. 74, comma 1, lettera n), e 124, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che, osserva il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate prevedono il rilascio di un'autorizzazione provvisoria agli scarichi idrici «non solo per il tempo strettamente necessario all'adeguamento degli impianti di depurazione e di collettamento ad impianti di depurazione delle acque reflue, ma anche per la loro realizzazione»;

che, in tal modo, la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con le evocate disposizioni parametro.

Considerato che, con atto notificato il 6 febbraio 2017 e depositato il successivo 7 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, conformemente alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 2 febbraio 2017, ha presentato rinuncia al ricorso, in ragione delle modifiche apportate dalla legge della Regione Toscana 9 agosto 2016, n. 58 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2016), la quale ha fatto «venire meno i motivi» dell'impugnazione;

che, rileva il ricorrente, la Regione Toscana «ha altresì fornito rassicurazioni circa la non applicazione medio tempore delle norme impugnate»;

che la Regione Toscana non si è costituita nel presente giudizio;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, ordinanze n. 235, n. 137 e n. 27 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

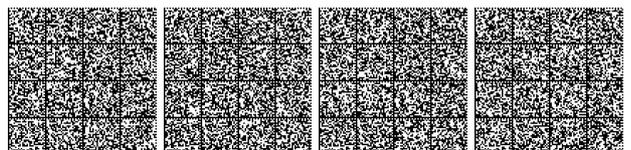
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 64

Ordinanza 8 - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione civile - Pignoramento presso terzi - Contestazione del debito del terzo pignorato - Procedura di risoluzione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), rispettivamente sostitutivi degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

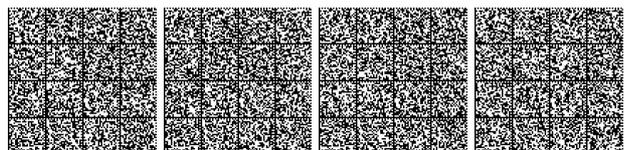
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», rispettivamente sostitutivi degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile, promosso dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo nel procedimento vertente tra la Banca di Viterbo Credito Cooperativo Soc. coop. p.a. ed altra e Valentini srl ed altra, con ordinanza del 15 luglio 2015, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - nel corso di un procedimento di pignoramento presso terzi, nel quale era insorta contestazione sulla sussistenza del credito del debitore esecutato, presupposta ed affermata dalla creditrice procedente ed esclusa, invece, dalla società terza pignorata - l'adito Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», rispettivamente sostitutivi degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, primo e secondo comma, 81 e 111, primo, secondo e sesto comma, della Costituzione;

che, nel motivare la non manifesta infondatezza di tale questione, il rimettente ravvisa la violazione dei parametri evocati, in ciò che - mentre nel previgente regime processuale l'eventuale contestazione del debito del terzo pignorato comportava la sospensione della procedura esecutiva, l'instaurazione di un giudizio a cognizione piena e l'accertamento con sentenza del diritto del creditore nei confronti del terzo - nel sistema risultante dalle modifiche apportate dalla richiamata legge n. 228 del 2012 agli artt. 548 e 549 cod. proc. civ., la soluzione di una siffatta contestazione consegue ad un accertamento sommario, rimesso allo stesso giudice dell'esecuzione, in cui verrebbero meno diverse forme di tutela del terzo pignorato (e, specularmente, anche del creditore procedente), con riferimento, in particolare alla mancanza di garanzia di un contraddittorio effettivo e pieno; alla previsione della non necessaria assistenza di un difensore; alla mancanza di una strutturazione del giudizio di accertamento e della previsione di specifici poteri in capo al giudice dell'esecuzione; all'assenza di un'adequata tutela impugnatoria;



che il Presidente del Consiglio dei ministri - intervenuto in questo giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato - preliminarmente (alla formulazione di eccezioni di inammissibilità e non fondatezza della questione) ha richiesto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in ragione dello *ius superveniens*, di cui all'art. 13, comma 1, lettere *m-bis* e *m-ter*, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, applicabile anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del sopravvenuto testo normativo (ai sensi dell'art. 23, comma 9, dello stesso d.l. n. 83 del 2015), e, quindi, anche al procedimento esecutivo nell'ambito del quale è stata prospettata la questione di legittimità costituzionale di cui trattasi;

che, infatti, secondo la difesa dello Stato, il nuovo intervento normativo (specificatamente incidente anche sull'art. 549 cod. proc. civ.) sarebbe volto, appunto, ad assicurare al terzo pignorato una tutela piena sotto il profilo della esatta individuazione della pretesa fatta valere nei suoi confronti e, soprattutto, del proprio diritto di difesa, dovendo il giudice assicurare che la valutazione finale circa l'esistenza del credito sia compiuta, pur nell'ambito di una procedura semplificata, nel pieno rispetto del principio della domanda e delle esigenze di difesa e, quindi, sulla base dei necessari accertamenti «nel contraddittorio tra le parti e il terzo».

Considerato che l'eccezione di inammissibilità della questione - che, ancorché prospettata in via subordinata, va esaminata con carattere di priorità, per il suo carattere pregiudiziale rispetto ad ogni altra istanza od eccezione dell'Avvocatura dello Stato (ordinanza n. 246 del 2016) - deve essere respinta perché genericamente formulata, in ragione di un solo asserito difetto di rilevanza della questione stessa (sulla quale il giudice *a quo* ha, peraltro, adeguatamente motivato);

che la novella del 2015 ha effettivamente modificato le disposizioni denunciate in correlazione a più profili oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione;

che, pertanto, a fronte del richiamato *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

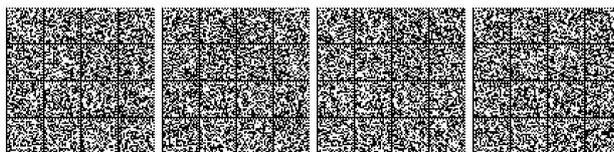
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 65

Ordinanza 8 - 30 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Organizzazione del servizio idrico integrato - “Ambiti territoriali ottimali” e relativi enti di governo.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 1).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

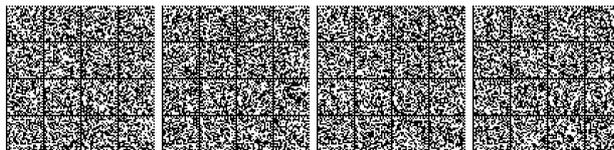
nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 1), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notificazione il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

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

udito nella camera di consiglio dell’8 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato il 21 gennaio 2015 e iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra l’altro, dell’art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 1), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli artt. 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 120, 121 e 123, primo comma, della Costituzione;

che la disposizione censurata ha modificato l’art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), aggiungendo, alla fine del primo comma, i seguenti periodi: «Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell’ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all’ente di governo dell’ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all’articolo 143, comma 1»;



che, con il primo ordine di censure, la ricorrente lamenta che la disposizione impugnata, nella parte in cui dispone che le Regioni provvedono con «delibera» alla individuazione degli enti di governo dell'ambito, anziché con legge, violerebbe gli articoli 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 121 e 123, primo comma, della Costituzione, ridondando la violazione anche in quella «dell'art. 97 Cost., per il quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge»;

che il contrasto con i citati parametri costituzionali è fatto derivare dalla considerazione che la legge della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania), agli artt. 19, comma 1, 26, comma 4, lettera h, 64, comma 2, riserverebbe alla legge regionale la definizione degli ambiti territoriali ottimali e l'individuazione degli enti di governo dell'ambito;

che, proprio in ragione della natura necessariamente legislativa dell'atto di individuazione degli enti d'ambito, un termine per adempiere di soli cinquanta giorni tra l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2014 (12 novembre 2014) e la data del 31 dicembre 2014, indicata dal novellato art. 147, comma primo, del d.lgs. n. 152 del 2006 risulterebbe incongruo, tenuto conto della complessità del procedimento legislativo;

che, con il secondo ordine di censure, la Regione Campania sostiene che la disposizione impugnata, sancendo espressamente la perentorietà del termine per provvedere, violerebbe l'art. 120 Cost., in quanto nel vigente ordinamento costituzionale la regione inadempiente non perderebbe la competenza a disciplinare la materia di propria competenza, né prima (ancorché il termine per provvedere sia scaduto), né dopo l'effettivo esercizio del potere sostitutivo;

che, con atto depositato il 23 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e, in parte, infondato;

che, con atto depositato in data 28 luglio 2016, la Regione Campania, vista la delibera del 21 giugno 2016 della Giunta regionale della Campania, ha rinunciato, tra l'altro, all'impugnativa dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge n. 133 del 2014;

che, con atto depositato in data 11 ottobre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, vista la delibera del 15 settembre 2016 del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di accettare la rinuncia parziale al ricorso.

Considerato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia alla impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 49 del 2017, n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016);

che resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti su altre disposizioni impuginate con il medesimo ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il giorno 8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

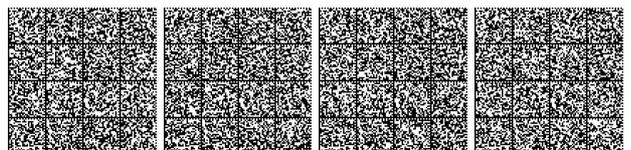
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170065



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 19

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017
(della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la proroga all'anno 2017 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali; la realizzazione di nuove strutture scolastiche da parte dell'INAIL nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'art. 65 della legge n. 153 del 1969; istituzione di un apposito fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in determinati settori di spesa; l'istituzione di un unico ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio; la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali per l'assegnazione delle risorse derivanti dal fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio; la previsione che entro il 30 aprile di ogni anno la «Fondazione Articolo 34» bandisce almeno 400 borse di studio nazionali; i piani di rientro dal disavanzo sanitario; la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; il commissariamento delle Regioni per i casi di inadempimento delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'inapplicabilità delle disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014; il concorso alla finanza pubblica da parte delle Regioni e delle Province autonome; la protrazione all'anno 2020 del concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014; l'estensione all'anno 2020 della disciplina già prevista per gli anni 2016-2019 per la rideterminazione delle modalità e dell'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome; il piano strategico nazionale della mobilità sostenibile; l'istituzione del Fondo nazionale per la rievocazione storica.

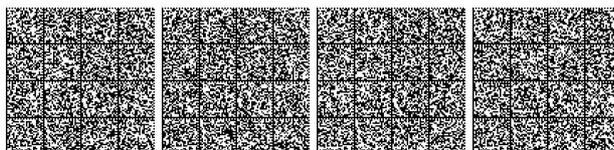
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), artt. 1, commi 42, lett. *a*) [modificativo dell'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”)], 85, 140, 269, 270, 271, 272, 275, 390 [modificativo dell'art. 1, comma 524, lett. *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208], 392, 395, 396, 527 [modificativo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89], 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208], 615 e 627.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 - P. IVA 02392630279), in persona del presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (c.f. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della giunta regionale n. 131 del 7 febbraio 2017 (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, prof. Luca Antonini (c.f. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano 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 delle seguenti disposizioni della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 21 dicembre 2016 - Suppl. Ordinario n. 57:

- 1) art. 1, comma 42, lettera *a*);
- 2) art. 1, comma 85;
- 3) art. 1, comma 140;



- 4) art. 1, comma 269, 270 e 272;
- 5) art. 1, comma 271;
- 6) art. 1, comma 275;
- 7) art. 1, comma 390;
- 8) art. 1, comma 392;
- 9) art. 1, comma 395 e 396;
- 10) art. 1, comma 527;
- 11) art. 1, comma 528;
- 12) art. 1, comma 615;
- 13) art. 1, comma 627.

MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a), per violazione degli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 42, lettera a), proroga al 2017 la sospensione — già disposta per il 2016 dal comma 26 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 — dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali, per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.

Si precisa che con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 aprile 2016 n. 16, la regione Veneto ha già impugnato l'art. 1, comma 26, della legge di bilancio 2016.

In relazione alla proroga ora disposta con l'art. 1, comma 42, lettera a) si aggravano le medesime censure, poiché il contesto di riferimento che aveva indotto all'impugnativa non si è sostanzialmente modificato.

La disposizione ora impugnata, infatti, blocca, per quanto qui interessa, il potere delle Regioni di aumentare le aliquote dei tributi e delle addizionali rispetto a quelle deliberate, entro la data del 30 luglio 2015, per l'esercizio 2015.

Al contempo, però, *i*) l'art. 1, al comma 392, riduce il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato per il 2016 (si veda, il punto sub 8 del presente ricorso), *ii*) diverse altre disposizioni, inoltre, determinano una riduzione del gettito dei tributi propri regionali derivati, vuoi perché modificano direttamente le discipline delle basi imponibili di tributi come l'Irap (art. 1, comma 21), vuoi perché modificano la disciplina di tributi statali come l'Irpef che però incidono sul gettito dell'addizionale Irpef, come nel caso dalla introduzione dell'Iri (art. 1, comma 547), l'imposta sul reddito dell'imprenditore, che si applica a imprenditori individuali soggetti all'Irpef e di conseguenza incide al ribasso sull'addizionale regionale.

Da una parte, dunque, il legislatore statale impedisce alle Regioni di aumentare le aliquote relative a tutti i tributi propri, dall'altra riduce il finanziamento del Fondo sanitario e rimodula al ribasso le basi imponibili dei tributi propri derivati regionali.

È evidente che in questo contesto normativo le Regioni si trovano a dover garantire il servizio sanitario regionale, anche con prestazioni aggiuntive (i nuovi LEA che appaiono sottostimati nell'impatto finanziario), con risorse statali ridotte e insufficienti, venendo nel contempo private, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, della possibilità di esercitare un autonomo sforzo fiscale.

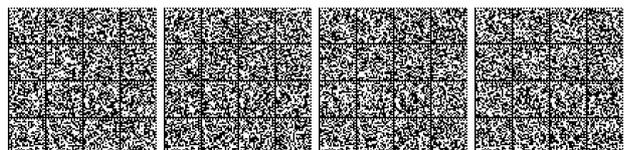
Ma vi è di più.

A tale situazione già critica, si aggiunge la previsione, da parte dell'art. 1, comma 475, di pesanti sanzioni per il caso di mancato conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali da parte dell'ente ai sensi dell'art. 1, comma 466.

Tra queste: il divieto di «impegnare spese correnti», di «ricorrere all'indebitamento per gli investimenti», di «procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione», ecc.

È questo dunque il contesto complessivo all'interno del quale deve essere considerata la norma impugnata.

Lo scrivente patrocinio evidentemente non ignora che il blocco provvisorio dell'aumento delle addizionali e dei tributi propri derivati, in recedenti occasioni, non è stato ritenuto illegittimo dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (sentenze nn. 381/2004, 284/2009 e 298/2009).



È dirimente però evidenziare che tale valutazione, relativa peraltro a un blocco giustificato dall'imminenza di riforme fondamentali (patto di stabilità e federalismo fiscale), non riguardava, come invece nel caso di specie, la proroga di un blocco (che tende quindi ad assumere un carattere permanente) già disposto senza un particolare motivo se non quello, meramente politico (con ciò violando l'autonomia della politica impositiva regionale), di «contenere il livello complessivo della pressione tributaria» (così recita l'art. 26 della legge di stabilità 2016, prorogato con la disposizione qui impugnata).

Inoltre, quella valutazione si inseriva in contesti normativi radicalmente diversi da quello attuale, in cui non solo non si prefigurava *i)* un defianziamento del Fondo sanitario e *ii)* un obbligo di garanzia di nuovi LEA con un finanziamento evidentemente sottostimato, ma dove, soprattutto, *iii)* nell'ambito del Patto di stabilità interno alle Regioni veniva solo imposto un mero tetto di spesa, che, sebbene sanzionato in termini analoghi a quello attuale, rimaneva del tutto indifferente (riguardando solo il versante della spesa e non quello dell'entrata) rispetto alla possibilità di un autonomo sforzo fiscale regionale.

Ora, invece, con il superamento del Patto di stabilità interno alle Regioni è imposto un pareggio contabile di bilancio, il cui mancato conseguimento — che comporta sanzioni come il divieto dell'indebitamento per la spesa di investimento — potrebbe trovare direttamente causa nell'irragionevole blocco dell'autonomia fiscale regionale, che appunto preclude alle Regioni la possibilità di pareggiare il bilancio attraverso un proprio sforzo fiscale.

Si configura, in conclusione, con tutta evidenza una situazione normativa profondamente diversa da quella in altre occasioni giudicata non illegittima dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte.

Nella attuale situazione normativa, la disposizione impugnata, che impedisce un autonomo sforzo fiscale, consentendo alla Regione solo la possibilità di ridurre la spesa, in ciò incidendo sui servizi erogati ai cittadini, risulta quindi irragionevole e mancante di proporzionalità con una conseguente violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. che ridonda chiaramente, per quanto è — sopra detto, sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., anche direttamente violata dalla norma impugnata.

A tale ultimo riguardo si fa riserva fornire dimostrazione contabile dell'irragionevole e rilevante incidenza della disposizione in parola.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, per violazione dell'articoli 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 85 dispone, nell'ambito del piano di investimenti immobiliari di cui all'art. 65, legge n. 153/1969 (piano triennale degli investimenti per il triennio 2016-2018), che l'INAIL destini 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche.

La norma prevede che le Regioni dichiarino la propria disponibilità ad aderire all'operazione per la costruzione di nuove strutture scolastiche, facendosi carico del canone di locazione, comunicandola formalmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica (SMES), entro il termine perentorio del 20 gennaio 2017, secondo modalità individuate e pubblicate nel sito internet istituzionale della medesima Struttura.

Successivamente alla ricezione delle dichiarazioni di disponibilità delle Regioni, la medesima disposizione prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano: *i)* individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, *ii)* assegnate le risorse disponibili e *iii)* stabiliti i criteri di selezione dei progetti.

La disposizione che qui si impugna è riconducibile alla materia «edilizia scolastica», la quale, per esplicito riconoscimento di codesta ecc.ma Corte, si trova all'incrocio di più ambiti competenziali, quali il «governo del territorio», «l'energia» e la «protezione civile», tutti rientranti nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (sent. n. 62 del 2013).

Il comma censurato, quindi, se, da un lato, destina risorse in un ambito materiale riconducibile alla competenza regionale concorrente, dall'altro, non prevede alcuna forma di concertazione con le Regioni, né ai fini dell'adozione dei criteri di selezione dei progetti ammessi alla ripartizione, né riguardo alla determinazione dei canoni di locazione, in ciò traducendosi in un onere indeterminato a carico delle regioni che vi aderiscono con conseguente possibile lesione patrimoniale delle stesse.

Al riguardo, è opportuno premettere quanto ha recentemente statuito codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 284 del 2016 vertente su una analoga fattispecie.



Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, legge n. 107/2015, che disponeva che con decreto del Ministro dell'istruzione (d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) fossero ripartite le risorse previste nell'ambito degli investimenti immobiliari di cui al piano di impiego dei fondi disponibili dell'INAIL per la costruzione di scuole innovative (ex art. 65, legge n. 153/1969), questa Corte ha stabilito che: «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013).»

«Nel caso di specie» — prosegue la sentenza — «tale coinvolgimento regionale non è previsto e la disposizione impugnata, di conseguenza, va dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato Regioni.» (sent. n. 284 del 2016).

La disposizione impugnata, invece, non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni: non solo un'intesa, ma nemmeno un mero parere.

Da ciò deriva che essa risulta lesiva dell'art. 117, terzo comma e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 140, prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032.

Il suddetto Fondo è destinato a finanziare interventi nei seguenti settori:

- a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie;
- b) infrastrutture, relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
- c) ricerca;
- d) difesa del suolo e dissesto idrogeologico, nonché risanamento ambientale e bonifiche;
- e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica;
- f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
- g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria;
- h) prevenzione del rischio sismico;
- i) riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia;
- j) eliminazione delle barriere architettoniche.

La disciplina relativa all'utilizzo del suddetto fondo è rimesso a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato.

Gli schemi di decreto sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza di tale parere.

Tali decreti individuano gli interventi da finanziare nonché i relativi importi.

La norma prevede, inoltre, che i predetti provvedimenti, ove necessario, indichino le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e contenimento della spesa, anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti (BEI), con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

In questi termini il Fondo è destinato a finanziare programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma che intervengono anche in settori che investono direttamente le competenze concorrenti delle Regioni, senza però prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni interessate.



In particolare, gli interventi finanziabili incidono e/o interferiscono, salvo quello inerente alla informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, su materie sicuramente di competenza concorrente come la «ricerca scientifica e tecnologica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «governo del territorio», «protezione civile», «edilizia scolastica».

È evidente quindi che l'intervento normativo statale struttura, abilitando le amministrazioni centrali a presentare i relativi progetti, un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento relative a materie rimesse alla competenza concorrente delle Regioni.

Tuttavia tale intervento normativo disattende completamente i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà: «la allocazione al superiore livello statale di attribuzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, presuppone che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite in un ambito che involge indubbiamente profili di competenza concorrente (sentenza n. 303 del 2003, alla quale ha fatto seguito una giurisprudenza costante; sentenza n. 16 del 2010)» (così sentenza n. 92 del 2011).

Pertanto, dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni, si determina la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

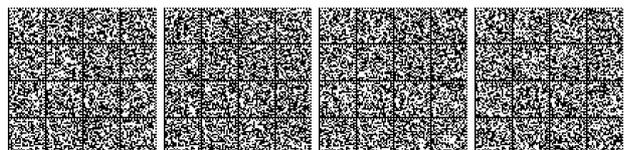
L'art. 1, comma 269, ai fini della gestione delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio di cui all'art. 18, decreto legislativo n. 68/2012, prevede che ciascuna Regione razionalizzi l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio mediante l'istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un unico ente erogatore dei medesimi servizi. La disposizione impugnata assicura negli organi direttivi dell'ente erogatore una rappresentanza degli studenti. Sono fatti salvi, in ogni caso, i modelli di sperimentazione di cui all'art. 12, decreto legislativo n. 68/2012 (modelli nella gestione degli interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario, per cui il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca può stipulare protocolli e intese sperimentali con le Regioni e le province autonome, sentiti il Consiglio nazionale degli studenti universitari - CNSU, il Consiglio nazionale di alta formazione artistica e musicale - CNAM e la Conferenza dei rettori delle università - CRUI, anche con l'attribuzione di specifiche risorse nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio).

Il successivo comma 270 qualifica poi la norma citata quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Il successivo comma 272 prevede, inoltre, che le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, siano attribuite direttamente al bilancio del suddetto unico ente regionale erogatore dei servizi per il diritto allo studio, entro il 30 settembre di ogni anno, disponendo poi che nelle more della razionalizzazione da parte di ciascuna Regione dell'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio (prevista dal precedente comma 269), le risorse siano comunque trasferite agli enti regionali erogatori, previa indicazione, da parte di ciascuna Regione, della quota da trasferire a ciascuno di essi.

In via preliminare, è opportuno richiamare la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in materia di autoqualificazione normativa: al fine di individuare la materia cui ascrivere le norme impuginate, la definizione data dallo stesso legislatore è priva di carattere precettivo e vincolante, dovendosi invece fare riferimento all'oggetto della disciplina in questione (*ex multis* sentenze n. 188 del 2014, nn. 200 e 164 del 2012, 182 del 2011, 247 del 2010). Il comma 270, pertanto, nel definire la materia di cui al comma 269 all'interno del coordinamento della finanza pubblica, non assume alcun valore prescrittivo.

La norma contenuta nel comma 269, del resto, non può essere comunque inquadrata all'interno dei principi fondamentali del coordinamento finanziario. Secondo costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, il legislatore statale può limitare l'autonomia di spesa degli enti territoriali al fine di garantire l'equilibrio complessivo dei conti pubblici (*ex multis*, sentenze n. 43 del 2016, n. 236 del 2013, n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). Tali vincoli, tuttavia, «possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013).



La norma *de qua*, invece, al fine di razionalizzare gli enti del diritto allo studio, impone a tutte le Regioni la creazione di un unico ente adibito all'erogazione dei relativi servizi (prevedendo poi al comma 272 che al bilancio di tale ente vengano direttamente attribuite le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio). Essa quindi non si limita a fissare un limite complessivo di spesa oppure obiettivi generali di risparmio, ma introduce una precisa norma di dettaglio, in violazione quindi degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. sul coordinamento della finanza pubblica, che incide direttamente sulle competenze residuali delle Regioni in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio», non lasciando alcuno spazio per l'esercizio della relativa autonomia legislativa e amministrativa, violando quindi anche l'art. 117, quarto comma e 118 della Costituzione.

Al riguardo occorre richiamare quanto precisato dalla sentenza n. 236 del 2013, avente ugualmente ad oggetto la soppressione o l'accorpamento di enti, agenzie o organismi degli enti territoriali da parte del legislatore statale. Le norme ivi censurate (art. 9, commi 1-6, decreto-legge n. 95 del 2012) disponevano che Regioni, Province e comuni sopprimessero o accorpasse enti, agenzie e organismi riducendone gli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento. In quel caso, codesta ecc.ma Corte ha ricondotto le relative disposizioni all'interno dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, specificando però — è dirimente considerarlo — che esse, «dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli “enti, agenzie e organismi comunque denominati”, limita[vano] il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti [poteva] essere lo strumento, ma non il solo per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi»(1) (v. punti 3.3 e 7.1 del Considerato in diritto).

Il contenuto inderogabile della norma qui censurata, invece, prescrive la creazione di un unico ente, senza nemmeno indicare specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento, ma facendo esclusivo riferimento ad un alquanto generica razionalizzazione dell'organizzazione di tali enti. Si evidenzia, inoltre, ad ulteriore dimostrazione della lesione dell'autonomia regionale, che tale disposizione non ha carattere transitorio, ma impone una modifica definitiva all'assetto e all'organizzazione dei servizi per il diritto allo studio, senza concedere alle Regioni alcuna possibilità di autonome modulazioni.

Non tenendo conto delle peculiarità territoriali e delle diverse modalità di erogazione dei servizi, la disposizione si pone in contrasto, di conseguenza, anche con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), la cui lesione ridonda sulle competenze regionali, ex art. 117, quarto comma, in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio». Le disposizioni censurate, infatti, finalizzate a realizzare un livellamento organizzativo, impongono alle Regioni l'obbligo di adeguarsi al nuovo modello, rinunciando ai precedenti sistemi anche quando, come nel caso della Regione Veneto, presentano caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario. Ciò comporta, di conseguenza, un grave detrimento in termini di efficienza amministrativa.

Sul punto, del resto, la Regione Veneto aveva già manifestato, in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome(2) (all. 2), la propria contrarietà alla creazione di un unico ente, che compromette l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attuale modello organizzativo regionale, basato sulla necessità di assicurare, in una realtà regionale policentrica con una distribuzione articolata delle sedi universitarie in più capoluoghi di provincia con organizzazioni universitarie diversificate, mediante tre Aziende regionali, una distribuzione capillare dei servizi di diritto allo studio all'interno del territorio.

Le norme impugnate, inoltre, nonostante l'evidente ricaduta sulle competenze regionali in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio» non prevedono, a ulteriore differenza della fattispecie decisa da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 236 del 2013, alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, in violazione quindi del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è costante nel ritenere che il principio di leale collaborazione impone la previsione di una intesa sia nei casi della c.d. «attrazione in sussidiarietà» statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale o concorrente o di interventi normativi in settori in cui vi è una connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione, senza la possibilità di rinvenirne una sicuramente prevalente.

(1) Sentenza Corte costituzionale n. 236 del 2013, punto 3.3. del Considerato in diritto; tale punto si riferisce nello specifico agli enti locali, mentre il successivo punto 7.1. della pronuncia tratta delle norme relative agli enti strumentali delle Regioni, ribadendone la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica in quanto lasciavano «alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, il più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1 [dell'art. 9, decreto-legge n. 95/2012 oggetto di impugnazione]».

(2) Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, Parere sul disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017, 17 novembre 2016, p. 41.



Infatti, come ribadito nella sentenza n. 21 del 2016, «deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016)».

Peraltro, come precisato da codesta ecc. ma Corte nella sentenza n. 251 del 2016 «un'analogha 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)».

Nella stessa pronuncia si evidenzia, inoltre, si è precisato «Là dove, tuttavia, il legislatore ... si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

I commi 269, 270 e 272 si pongono quindi in violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, per violazione dell'art. 117, quarto comma della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

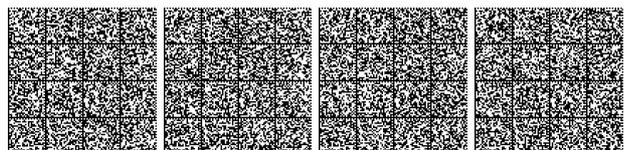
L'art. 1, comma 271 disciplina la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali per l'assegnazione delle risorse derivanti dal fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale di cui all'art. 7, comma 7, del decreto legislativo n. 68 del 2012, deputato a definire l'importo della borsa di studio per gli studenti universitari e i criteri e le modalità di riparto di tale fondo integrativo.

La norma impugnata specifica che le disposizioni ivi contenute sono volte a consentire che l'assegnazione delle risorse del medesimo fondo (incrementato di 50 milioni a decorrere dal 2017, ai sensi del comma 268) avvenga in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, a norma dell'art. 18, commi 1, lettera a) e comma 3, decreto legislativo n. 68 del 2012.

Nello specifico, il comma censurato dispone che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determini, con proprio decreto, i fabbisogni finanziari regionali. Il suddetto decreto è emanato previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

In questi termini la norma impugnata introduce una particolare disciplina relativa a un fondo statale vincolato nella materia assegnata alla competenza regionale residuale «diritto allo studio».

È opportuno premettere che tale materia non compare né tra quelle di competenza esclusiva statale né tra quelle concorrenti, e che codesta ecc. ma Corte, pur non avendo avuto l'occasione di esprimersi direttamente sul relativo inquadramento, ne ha riconosciuto la pertinenza alla competenza regionale in diversi *obiter dicta* (sentenze n. 61 del 2011, 299 e n. 134 del 2010). Del resto non sussistono oramai dubbi sull'attribuzione della competenza *in subiecta materia* alla potestà regionale residuale, come confermato dallo stesso legislatore statale che, con il decreto legislativo n. 68 del 2012, ha definito un sistema integrato di strumenti e servizi in cui lo Stato ha competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre le Regioni hanno competenza residuale in materia di diritto allo studio (v. in particolare art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 68 del 2012). Quest'ultime, d'altronde, insieme alle Università hanno svolto funzioni attive in quest'ambito quantomeno a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Nel caso specifico del Veneto, la vigente legge regionale (l.r. n. 8 del 1998) dispone che gli interventi finalizzati all'attuazione del diritto allo studio siano gestiti dalle tre Aziende regionali per il diritto allo studio universitario, prevedendo che la gestione degli interventi riguardanti l'erogazione delle borse di studio possa essere affidata alle Università previa stipula di apposita convenzione con la Regione



Nello specifico il fondo vincolato statale a cui si riferisce la norma impugnata è stato istituito dal decreto legislativo n. 68 del 2012 e concorre, assieme al gettito derivante dall'importo della tassa regionale per il diritto allo studio e alle risorse proprie delle Regioni, alla copertura del fabbisogno finanziario necessario affinché quest'ultime possano garantire l'erogazione delle borse di studio agli studenti universitari in possesso dei requisiti (art. 18, comma 1, decreto legislativo n. 68 del 2012). I criteri e le modalità di riparto di tale fondo, a norma dell'art. 18, comma 4, decreto legislativo n. 68 del 2012, devono essere definiti con il decreto di cui all'art. 7, comma 7, dello stesso decreto legislativo, ovvero con un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU). medesimo decreto interministeriale dovrebbe definire anche l'importo della borsa di studio, nonché i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio; esso, infine, dovrebbe essere aggiornato con cadenza triennale (art. 7, comma 7, decreto legislativo n. 68 del 2012).

Tale decreto interministeriale, tuttavia, non risulta ad oggi emanato e l'ultimo riparto delle risorse del fondo, relativo alle risorse disponibili nel 2015, è stato operato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2016 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 1° dicembre 2016 n. 281), sulla base dei criteri di cui all'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001 e dei dati trasmessi dalle Regioni(3).

Il legislatore statale, mediante le disposizioni qui censurate, ha quindi stabilito che il fabbisogno finanziario delle Regioni sia ora definito con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione di un mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, da rilasciare entro sessanta giorni al termine dei quali il decreto può essere comunque emanato.

La disposizione contrasta evidentemente con l'art. 117, quarto comma e con il principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, per i motivi di seguito illustrati.

Il comma 271, innanzitutto, introduce una disposizione di fatto elusiva e/o contraddittoria del coerente percorso previsto dall'art. 7, comma 7, del decreto legislativo n. 68 del 2012, il quale, per giungere a una definizione del fabbisogno finanziario delle Regioni rispettosa della relativa autonomia, aveva previsto la necessaria intesa in sede di Conferenza permanente per la definizione dell'importo della borsa e dei criteri e modalità di riparto del fondo integrativo statale. La norma *de qua*, invece, dispone l'assunzione di un semplice parere, che non può ritenersi una sufficiente forma di raccordo con le Regioni. La disciplina di tale fondo vincolato, infatti, riguarda indubbiamente la materia «diritto allo studio», spettante alla potestà residuale delle Regioni.

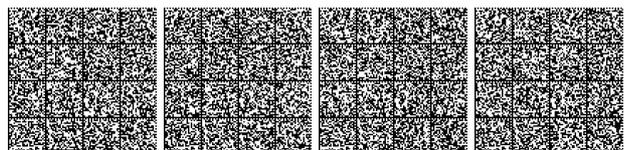
Codesta ecc.ma Corte, del resto, ha più volte «dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano «a monte» lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (sentenza n. 273 del 2013, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Inoltre, come recentemente statuito nella sentenza n. 251 del 2016, «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)» (sentenza n. 251 del 2016, punto 3 del Considerato in diritto).

Peraltro, anche in caso di attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, è emersa l'esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni nella forma dell'intesa (*idem*).

Di conseguenza, con riferimento al caso di specie, la norma impugnata si pone in contrasto con la competenza regionale residuale in materia di «diritto allo studio» ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nella parte in cui prevede che le Regioni rendano un semplice parere anziché prevedere una apposita intesa riguardo al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina i fabbisogni finanziari regionali.

(3) Così si precisa in Servizio studi di Camera e Senato, legge di Bilancio 2017 Schede di Lettura AS 2611 - Sezione I normativa, dicembre 2016, p. 290.



6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, per violazione dell'art. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 275, disciplina la procedura per l'assegnazione delle borse di studio per il merito e la mobilità, stabilendo che entro il 30 aprile di ogni anno, la «Fondazione Art. 34»(4), sentita la Conferenza Stato-Regioni, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, ciascuna del valore di 15.000 euro annui, destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi, finalizzate a favorirne l'immatricolazione e frequenza a corsi di laurea, o di laurea magistrale a ciclo unico nelle università statali, o a corsi di diploma accademico di primo livello nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), anche aventi sede diversa da quella della residenza anagrafica del nucleo familiare dello studente.

Tale disposizione introduce quindi forme di sostegno al diritto allo studio affidando l'erogazione di borse di studio nazionali alla «Fondazione Articolo 34», già «Fondazione per il merito», istituita dall'art. 9, comma 3, decreto-legge n. 70 del 2011 (ma sinora mai entrata in funzione). Obiettivo della Fondazione, ai sensi della disposizione da ultimo citata, è quello di realizzare gli obiettivi di interesse pubblico del Fondo per il merito, a sua volta istituito dall'art. 4 della legge n. 240 del 2010.

Trattandosi di un intervento rientrante nella materia di competenza residuale regionale concernente il «diritto allo studio» (cfr. le già citate sentenze di codesta ecc.ma Corte costituzionale nn. 61 del 2011, 299 e 134 del 2010), la disciplina delle relative modalità di erogazione deve necessariamente prevedere una sede adeguata di coinvolgimento delle Regioni, segnatamente nella forma dell'intesa.

Come recentemente statuito nella sentenza n. 251 del 2016, infatti: «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)» (sentenza n. 251 del 2016, punto 3 del Considerato in diritto).

È opportuno precisare, peraltro, che in altre occasioni il legislatore statale ha correttamente previsto la necessità dell'intesa in caso di nonne aventi ad oggetto il sostegno al diritto allo studio. Infatti, l'art. 59, comma 11, del decreto-legge n. 69 del 2013, ad esempio, aveva disposto quanto segue: «Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è adottato un Piano nazionale per il merito e la mobilità degli studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi, che definisce la tipologia degli interventi e i criteri di individuazione dei beneficiari».

La lesione delle attribuzioni regionali da parte della norma censurata è, peraltro, aggravata dalle previsioni contenute nel comma 283, ai sensi del quale gli studenti percettori di tale borsa nazionale sono esonerati dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio. Il gettito derivante dalla riscossione di tale tassa, come noto, è infatti interamente devoluto all'erogazione delle borse di studio regionali (art. 3, comma 23, legge n. 549 del 1995).

La previsione di qualsiasi forma di esonero incide quindi inevitabilmente sulla copertura del fabbisogno finanziario delle Regioni necessario per garantire l'erogazione delle borse stesse, comportando di conseguenza un aggravio sul bilancio regionale.

A maggior ragione, pertanto, la disposizione contenuta nel comma 275 deve necessariamente prevedere il coinvolgimento delle Regioni nella forma dell'intesa in sede di Conferenza permanente.

La norma impugnata, quindi, escludendo l'intesa e prevedendo che sia solamente sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, viola in questo modo gli articoli 117, quarto comma, 119 Cost. e il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

7) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 390, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 390 modifica la nozione di disavanzo ai fini dell'individuazione dei casi in cui sussista l'obbligo di adozione ed attuazione di un piano di rientro per le aziende ospedaliere o ospedaliero-universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura.

(4) La «Fondazione Art. 34», già Fondazione per il merito di cui all'art. 9, comma 3, decreto-legge n. 70/2011 (legge n. 106/2011), assume, con il comma 273 dell'art. 1 della legge n. 232/2016, la nuova denominazione di «Fondazione Art. 34» con riferimento all'art. 34 della Costituzione. Tale Fondazione è istituita per la realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico del Fondo per il merito di cui all'art. 4, legge n. 240/2010 nonché con lo scopo di promuovere la cultura del merito e della qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e nel sistema universitario. Per il raggiungimento dei propri scopi la Fondazione instaura rapporti con omologhi enti ed organismi in Italia e all'estero. Può altresì svolgere funzioni connesse con l'attuazione di programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'Unione europea, ai sensi della normativa comunitaria.



L'art. 1, comma 524, lettera *a*), legge n. 208/2015, prima della novella operata dal comma che qui si impugna, faceva riferimento alla sussistenza di un disavanzo tra i costi ed i ricavi pari o superiore al 10 per cento dei medesimi ricavi o pari, in valore assoluto, ad almeno 10 milioni di euro.

Il comma che qui si censura sostituisce il parametro del 10 per cento con quello del 7 per cento e riduce da 10 a 7 milioni il parametro in valori assoluti, introducendo quindi un criterio ancora più stringente di selezione degli enti chiamati a predisporre il predetto piano di efficientamento.

Si precisa che la Regione Veneto ha già impugnato avanti codesta ecc.ma Corte, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 19/2016, la disciplina di cui all'art. 1, commi 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535 e 536, della legge n. 208/2015.

Tale complesso normativo, in cui si inserisce la modifica qui impugnata, mentre non presenta profili di criticità costituzionale in relazione alle Regioni assoggettate a piano di rientro, si dimostra infatti chiaramente lesivo dell'autonomia regionale nella misura in cui pretende di applicarsi anche alle Regioni, come il Veneto, in equilibrio finanziario.

Il presupposto della applicazione dei piani di rientro, infatti, è sempre stato — a partire dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004 e nelle successive evoluzioni: legge n. 266/2005 (art. 1, commi 278 e 281), legge n. 296/06 (art. 1, comma 796, lettera *b*), decreto-legge n. 159/2007 (art. 4), legge n. 191/2009 (art. 2, commi 80 e 95) — una situazione di grave disavanzo dell'intero comparto della spesa sanitaria di una determinata Regione, che, comportando il rischio del mancato rispetto dei vincoli di stabilità interni ed esterni, impone la necessità di un accordo con lo Stato al fine di vincolare la Regione interessata sia al rientro dalla situazione di disavanzo, sia alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

È solo in presenza del presupposto di una grave situazione di disavanzo nella complessiva spesa sanitaria di una determinata Regione che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha legittimato l'inevitabile compressione dell'autonomia regionale che deriva dalla imposizione di un piano di rientro, le cui disposizioni spesso risultano molto più dettagliate di quanto dovrebbe essere proprio delle norme di principio. È solo quindi per il rischio che il disavanzo si ripercuota sull'intero sistema finanziario nazionale che il vincolo solidaristico, che lega tutti gli enti che compongono uno Stato unitario, impone a ciascuno di essi di accettare limitazioni della propria sfera di competenza per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi comuni e il rispetto dei vincoli finanziari imposti a livello sia nazionale che europeo.

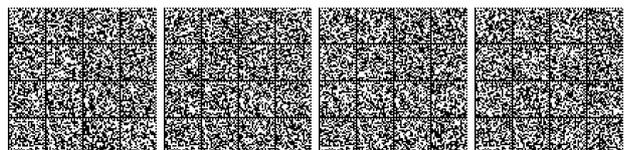
In assenza di una situazione di grave disavanzo finanziario o addirittura in presenza di una situazione di certificato (dallo stesso Stato) equilibrio finanziario (come nel caso della Regione Veneto: si veda l'all. 3, pag. 20) e addirittura nel caso di una Regione, come il Veneto, scelta dallo stesso Ministero della salute come una delle cinque Regioni benchmark al fine dell'applicazione dei costi standard nella sanità, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011(5), mancano, invece, del tutto i presupposti (con violazione anche dell'art. 120 Cost.) per cui il legislatore statale è autorizzato ad intromettersi nella gestione della spesa sanitaria regionale fino ad imporre l'adozione di piani di rientro, specificando, come fa la norma qui impugnata, in modo arbitrario i livelli di scostamento tra costi e ricavi e gli altri parametri rivolti a vincolare singoli enti del Servizio sanitario regionale.

In questo caso la menomazione della competenza regionale altera gravemente l'equilibrio complessivo assicurato dalla Regione, all'interno della quale possono esistere, in presenza di adeguate ragioni, particolari e singole situazioni di Aziende ospedaliere in disavanzo (si noti bene) non inefficiente, ma giustificato, da decisioni rimesse alla autonomia politica regionale, le quali sono anche chiamate a rispondere a specifiche situazioni demografiche o epidemiologiche locali, come nel caso della città di Venezia, dove si riscontra la più alta età media d'Italia.

La norma impugnata, in quanto applicabile anche alle Regioni non sottoposte a piano di rientro e peraltro inasprando i criteri relativi all'individuazione di enti sanitari (arbitrariamente supposti) inefficienti concretezza quindi un inefficace tentativo di spending review, privo di fondamento e disposto in violazione del principio di proporzionalità. E ciò dal momento che difetta la stessa legittimità dello scopo delle normative che pretendono di applicarsi anche a Regioni in equilibrio finanziario, rispetto alle quali manca completamente il presupposto che, invece, ha sempre legittimato l'imposizione di piani di rientro.

Difettano poi anche la connessione razionale e la necessità, dal momento che sconvolgendo la programmazione regionale in materia di tutela della salute non è detto che la misura comporti un efficientamento qualitativo e quantitativo della spesa sanitaria; piuttosto, è molto probabile, o addirittura certo in determinati casi come quello proposto, il contrario.

(5) Emerge, infatti, dalla nota metodologica del Ministero della salute del 21 giugno 2013, applicativa della delibera del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2012, recante «Definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 135 dell'11 giugno 2013, che le Regioni benchmark sono state identificate nelle regioni Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Marche e Umbria.



È quindi del tutto evidente la mancanza, nella disposizione impugnata, degli standard minimi richiesti dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale per la legittimità costituzionale delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica. Come infatti è stato messo in rilievo in molteplici occasioni se il legislatore statale può «con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», tuttavia «questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»» (sentenze n. 217 del 2012, n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007) e «siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato» (sentenza n. 22 del 2014).

Nel caso di specie, invece, viene meno il rispetto di quello «spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (*ex plurimis* sentenza n. 182 del 2011) che costituisce la condizione necessaria perché il coordinamento della finanza pubblica non si traduca in una menomazione, irragionevole e non proporzionata al fine, dell'autonomia politica della Regione e della sua capacità di programmazione.

Ne deriva che la norma impugnata, introducendo addirittura nozioni più stringenti di quelle originariamente disposte dall'art. 1, comma 524, lettera a), della legge n. 208/2015, determina una violazione degli articoli 3 e 97 che ridonda sulle competenze costituzionalmente garantite alla Regione in termini di autonomia amministrativa, legislativa, e programmatica in materia di tutela della salute, di cui agli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, in ogni caso anche direttamente lesi, per quanto sopra evidenziato, dalla disposizione impugnata.

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.*

L'art. 1, comma 392, dispone una riduzione, rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato.

Tale intesa, in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, aveva stabilito un livello di finanziamento pari a 113.063 milioni di euro per il 2017 e 114.998 milioni per il 2018 (all. 4, pag. 6, sotto la voce anni 2017 e successivi).

Tale livello di finanziamento viene ora stabilito in 113.000 milioni di euro per il 2017 e 114.000 milioni per il 2018, mentre viene fissato a 115.000 milioni quello per il 2019.

Rispetto a quanto stabilito dalla richiamata Intesa viene quindi rivisto in diminuzione, nel biennio 2017-2018, di oltre un miliardo di euro il livello di finanziamento statale, senza che sia stata prevista o attuata una nuova Intesa con le Regioni.

Si precisa, peraltro, che la regione Veneto con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 aprile 2016 n. 16 ha impugnato l'art. 1, comma 568, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 che già derogava al Patto per la salute 2014- 2017(6).

Ciò premesso, è opportuno precisare che il fabbisogno sanitario nazionale standard era stato sempre determinato sulla base di un sistema di accordi tra Stato e Regioni, recepiti annualmente in disposizioni di legge.

Tale prassi era conforme al riparto costituzionale delle competenze in materia di tutela della salute e allo schema costituzionale che ne governa il finanziamento, posto che la responsabilità dell'erogazione dei servizi sanitari ricade sulle Regioni, costituendo la voce prevalente dei rispettivi bilanci (la spesa sanitaria impegna, infatti, circa l'80% dei bilanci regionali).

Fin dal 3 agosto 2000 — quindi prima ancora dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V — si era infatti consolidata la prassi di prevedere «un accordo finanziario e programmatico tra il Governo e le Regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio sanitario nazionale, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema» (così il Ministero competente descrive il Patto per la Salute(7)).

(6) Tale norma, infatti, ha ridotto, in deroga a quanto stabilito dal Patto per la Salute 2014-2016, il fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2016 fissandolo in 111.000 milioni di euro, quando era invece stato precedentemente stabilito, dalla legge di bilancio 2015 (commi 167 e 556, dell'art. 1, legge n. 190/2014) e dal c.d. decreto-legge Enti territoriali (art. 9-septies, decreto-legge n. 78/2015), che il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) cui concorre lo Stato per il 2016 fosse fissato in 113.097 milioni di euro. Nel ricorso, la norma è stata impugnata per violazione per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.

(7) Cfr. http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6jsp?id=1299&area=programmazioneSanitariaLea &menu=vuoto



Tale prassi è stata completamente disattesa con la disposizione impugnata (e prima ancora, per altri aspetti, derogata con la legge di stabilità 2016), in riferimento alla quale nemmeno è stato più sancito, in sostituzione dell'ultimo ormai scaduto, un Patto per la Salute per il triennio 2017-2019: si tratta quindi di una prassi del tutto inedita nella storia repubblicana recente.

La norma impugnata, quindi, perviene, per la prima volta nella legislazione italiana dell'ultimo quindicennio, alla determinazione completamente unilaterale da parte statale, senza nessuna forma di intesa, accordo o patto, del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato.

Questo nonostante la competenza in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, III comma, Cost, sia di tipo concorrente e costituisca il principale settore dell'azione legislativa, amministrativa e anche fiscale delle Regioni.

Questo nonostante, inoltre, sia di carattere concorrente anche la competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica: anche ai sensi dell'art. 119, II comma, Cost. lo Stato, infatti, deve limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali.

La mancanza di un accordo, o comunque la violazione unilaterale dell'intesa sancita in data 11 febbraio 2016, si pone quindi in radicale contrasto con gli articoli 5 e 120 Cost. e in particolare con i criteri stabiliti, da ultimo, da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016: non si tratta, infatti, di una misura di contenimento della spesa regionale generica, cui applicare semplicisticamente i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sulla prevalenza della funzione di coordinamento della finanza pubblica, bensì della riduzione della spesa relativa a quella particolarissima materia che è la tutela della salute. È innegabile, in relazione ad essa, che il legislatore statale sia tenuto al pieno rispetto del principio di leale collaborazione e debba prevedere «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze». Infatti — ha precisato la suddetta pronuncia — se «[è] pur vero ... che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo» là dove, tuttavia, il procedimento legislativo «incid[e] su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Quest'ultima si impone, dunque, «quale cardine della leale collaborazione» (così sempre la stessa sentenza n. 251 del 2016) anche e soprattutto in un ambito particolarissimo come quello considerato, pena il venir meno di ogni sostanziale contenuto dell'autonomia regionale, data la rilevanza quantitativa e qualitativa che la materia tutela della salute assume nel sistema regionale.

Pertanto, data la propria genesi, la norma impugnata difetta del tutto di un'adeguata istruttoria sulla sostenibilità del definanziamento (in violazione quindi degli articoli 3 e 97 Cost.) e sulla adeguatezza delle risorse stanziare, essendo mancato completamente un adeguato confronto preventivo con le Regioni, chiamate a garantire sui territori, tramite i propri modelli organizzativi e la propria programmazione, il diritto alla salute.

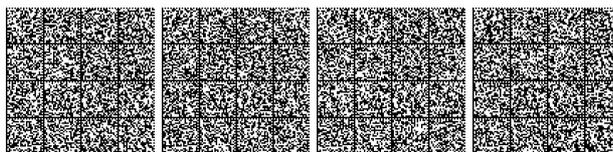
Si determina pertanto, in assenza della suddetta concertazione, una compromissione di quell'inviolabile diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. (degradato quindi sullo stesso piano di altri interessi in violazione di quanto disposto da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 275 del 2016: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione») che la spesa sanitaria regionale è diretta a tutelare.

La norma, infatti: *i*) determina una contrazione delle risorse (dal 2012 il finanziamento della sanità si è ridotto di circa 30 miliardi di euro) a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare (conseguenti alla definizione dei nuovi LEA); *ii*) riduce sia in termini assoluti, sia rispetto al tendenziale di crescita (ad esempio, il Def 2014 prevedeva 118,680 miliardi per il 2017 e 121,316 per il 2018(8)), il previsto livello di finanziamento della principale competenza attribuita alle Regioni.

È evidente, quindi, in questo caso che l'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica è avvenuto anche in violazione «del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo» (sent. n. 22 del 2014), perché, d'un tratto(9), senza adeguata preventiva concertazione e senza che sia intervenuto alcun processo di riorganizzazione sostanziale delle funzioni assegnate alle Regioni, è stato rideterminato il livello di finanziamento statale.

(8) Cfr. a pag. 45 del documento rinvenibile in http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DEF_Sezione_II_-_Analisi_e_tendenze_della_finanza_pubblica.pdf

(9) Appare utile ricordare che Codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 65 del 2016, ha limpidamente precisato «che interventi statali, i quali modificano repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio».



Al riguardo, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 10 del 2016, non resta che ricordare che: «in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale sproporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente».

Altrimenti l'art. 3 della Costituzione risulta anche «violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali» (sent. n. 10/2016).

È quindi di tutta evidenza come tali violazioni degli articoli 3, 97 e 32 Cost. ridondino in una ingente compromissione dell'autonomia regionale nell'ambito, quello della tutela della salute, che, in termini quantitativi, maggiormente impegna l'azione legislativa e amministrativa regionale.

Si tratta, peraltro, *i*) di una riduzione di carattere sostanzialmente permanente (in contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale sul carattere necessariamente transitorio delle norme che impongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica: *ex plurimis* le sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011), *ii*) attuata, inoltre, — e ciò dimostra ulteriormente la violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. — con un taglio meramente lineare sul comparto regionale genericamente considerato e quindi senza alcuna considerazione né dei costi standard di cui agli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011, né dei livelli di spesa di Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità.

La norma, quindi, è anche destinata ad incidere in modo permanente e indiscriminato non solo sulle realtà inefficienti, dove può ritenersi esista ancora una possibilità di razionalizzazione, ma anche su quelle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco e quindi estremamente complessa la possibilità di una ulteriore razionalizzazione della spesa senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute.

Queste, come la Regione Veneto, risultano quindi indebitamente penalizzate, dal momento che nessuna considerazione è stata effettuata, essendo mancata la necessaria adeguata concertazione, della propria capacità, eppure certificata dallo Stato, di mantenere l'equilibrio finanziario e nel contempo rispettare l'erogazione dei Lea.

Per quanto detto, la determinazione unilaterale da parte dello Stato del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale realizza una arbitraria violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., e, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, degli articoli 3, 32 e 97 Cost., che ridonda in una violazione delle competenze regionali, anche autonomamente considerate, di cui agli articoli 117, III (tutela della salute), 118 (riguardo alla programmazione sanitaria) e 119 della Costituzione (riguardo alla autonomia impositiva). È infatti di tutta evidenza come tali violazioni ridondino in una ingente compromissione dell'autonomia regionale nell'ambito che, come detto, in termini quantitativi, maggiormente impegna l'azione legislativa, amministrativa e fiscale delle Regioni.

A tale ultimo riguardo si fa riserva fornire dimostrazione contabile dell'irragionevole e rilevante incidenza della disposizione in parola.

Ma non solo.

La norma, determinando uno scollamento tra un livello di finanziamento che viene pesantemente ridotto e la necessità di garantire i livelli essenziali, si pone altresì in contrasto, con ricaduta sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, con quanto stabilisce l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012 sulla necessità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico.

Se infatti esistono fasi avverse del ciclo economico che impongono una restrizione del livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato (si è detto che dal 2012 il livello del finanziamento si è ridotto di circa 30 miliardi di euro), è altrettanto evidente che nel contempo si imporrebbe perlomeno l'attivazione (che non è avvenuta) del meccanismo previsto dalle suddette disposizioni.

Va aggiunto, infine, a ulteriore dimostrazione della violazione del principio di leale collaborazione e del difetto di istruttoria, che nessun coinvolgimento è avvenuto della (pur istituita: la prima convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui coinvolgimento nella definizione della manovre di finanza pubblica è invece imposto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 (che attua il precetto costituzionale di leale collaborazione): «*a*) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;» e poi ribadito dall'art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la definisce quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato».



9) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 395 e 396, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione.*

L'articolo 1, con i commi 395 e 396, introduce modifiche ai criteri per la nomina del commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

Nello specifico, il comma 395 esclude, a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge di bilancio 2017, l'applicazione della disciplina di cui all'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007.

In linea con tale disposizione, il successivo comma 396 abroga il comma 570 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, che invece estendeva la disciplina prevista dal comma 569 della medesima legge anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007.

In sostanza, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2017, con riguardo al commissariamento delle Regioni per i casi di inadempimento — successivo a diffida da parte del Governo — delle misure previste dal piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, non troverà più applicazione la disciplina, di cui all'art. 1, comma 569, della legge di stabilità 2015, che prevedeva appositi requisiti per la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

Il citato comma 569, infatti, prevedeva, in conformità a quanto stabilito dal p.to 12, lett. *a*) e p.to 3) del Patto per la Salute 2014- 2016, che tale nomina a commissario *ad acta* fosse *i*) incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento (ivi compresa la carica di Presidente della Regione) e che il commissario dovesse possedere *ii*) un curriculum attestante «qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti» (art. 1, comma 569, legge di stabilità 2015).

In questo modo la norma, anche abrogando tale requisito di professionalità, rimette in vigore la prassi dei cd. «Governatori Commissari» che è stata una delle principali cause delle inefficienze, sia in termini di disavanzi, sia in termini di insufficiente garanzia del Lea, nella gestione della sanità di alcune Regioni.

Assegnare poteri di commissario della sanità al Presidente di una Regione che non adempia *i*) alla diffida governativa funzionale a conseguire gli obiettivi del piano di rientro ovvero *ii*) che non abbia adottato atti idonei o sufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati (tali sono i presupposti per il commissariamento indicati dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007), si pone in evidente contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché in contrasto con un corretto esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 Cost.

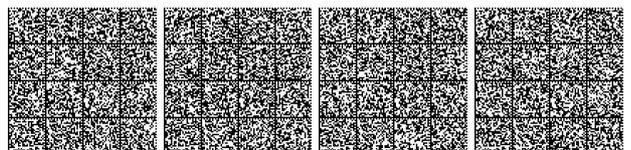
È opportuno ricordare, riguardo alla efficacia delle disposizioni ora abrogate, che la Corte dei conti ha recentemente attestato che «il successo dei Piani di rientro è evidente dal punto di vista economico finanziario», mettendo in evidenza come «il complesso delle regioni in Piano ha registrato una drastica riduzione delle passività. Ciò non ha impedito di conseguire significativi miglioramenti anche nella qualità dei servizi e nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni» (Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, marzo 2016, p. 255).

Le norme impugnate, inoltre, si pongono in contrasto anche con il principio di eguaglianza, dal momento che, al contrario, nelle situazioni efficienti, dove è garantito sia l'equilibrio finanziario sia la garanzia dei Lea, altre disposizioni statali tendono alla espropriazione dei poteri regionali, come nel caso: *i*) dell'art. 1, comma 390 della legge n. 232 del 2016 qui impugnato; *ii*) del complesso normativa di cui ai commi 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535 e 536, della legge n. 208/2015; *iii*) degli articoli 1, 2, 6 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria».

Situazioni tra loro profondamente diverse sono quindi irragionevolmente trattate in modo uguale, alimentando un processo di centralizzazione delle funzioni nelle realtà regionali efficienti e al contrario, irragionevolmente, riducendo il controllo statale in quelle inefficienti.

La lesione delle richiamate disposizioni costituzionali ridonda sulla autonomia regionale ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119 Cost.

Infatti, a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni (però non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale), il legislatore statale ricorre a misure generalizzate, quali quelle in precedenza ricordate, che risultano restrittive dell'autonomia legislativa e organizzativa regionale.



Inoltre, la Regione Veneto, partecipa al livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato; pertanto l'inefficienza di alcune Regioni conseguente alla mancanza di un adeguato esercizio del potere sostitutivo statale ha inevitabilmente una ricaduta sulla quota di risorse disponibili per la Regione stessa.

10) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, per violazione degli articoli 3, 117, secondo, terzo comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 527, protrae al 2020 il periodo temporale di vigenza dell'obbligo per le Regioni di assicurare il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 66/2014.

In particolare, in forza della suddetta modifica le Regioni sono tenute ad assicurare, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, un contributo alla finanza pubblica pari a 750 milioni di euro annui (ai sensi dell'art. 46, comma 6, primo periodo, decreto-legge n. 66/2014, così come modificato dal comma 527 dell'art. 1 della legge n. 232/2016 qui impugnato)(10).

Sempre per gli anni 2015-2020, è richiesto, inoltre, alle Regioni un contributo aggiuntivo pari a 3.452 milioni di euro annui (ai sensi dell'art. 46, comma 6, terzo periodo, decreto-legge n. 66/2014, così come modificato dal comma 527 dell'art. 1 della legge n. 232/2016, qui impugnato)(11)

È opportuno precisare che il successivo comma 528 proroga al 2020 anche il contributo richiesto alle Regioni dall'art. 1, comma 680, legge n. 208/2015, sicché la misura dei contributi alla finanza pubblica richiesti alle Regioni ed alle Province autonome e prorogati al 2020 dai commi 527 e 528 in esame, ammonta pertanto a complessivi 7.682 milioni di euro, come risulta anche dalla relazione tecnica(12).

Al riguardo si deduce quanto segue.

1. È preliminare, innanzitutto, ribadire che il contributo delle Regioni a statuto ordinario già previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014 — stabilito inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 — era stato esteso anche al 2018 ed incrementato di 3.452 milioni di euro dalla legge di stabilità per il 2015 (cfr: art. 1, comma 398, della legge n. 190/2014).

Il comma 681 della legge di stabilità per il 2016 aveva poi esteso anche al 2019 tali contributi.

Occorre precisare che la Regione Veneto ha impugnato le disposizioni di cui all'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014 e all'art. 1, comma 398, della legge n. 190/2014.

Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 aprile 2016 n. 16 ha poi impugnato l'art. 1, commi 680, 681 e 682, della legge 28 dicembre 2015, n. 208(13).

Su tale ultimo ricorso codesta ecc.ma Corte non si è ancora pronunciata, mentre ha deciso i precedenti ricorsi con le pronunce nn. 65 e 141 del 2016, respingendo le censure della Regione.

È proprio da queste due pronunce, tuttavia, che, di fronte all'ennesima proroga della manovra di taglio alla spesa regionale del 2014, che emerge la evidente violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 Cost. da parte dell'art. 1, comma 527, qui impugnato.

2. Nella sentenza n. 141 del 2016, infatti, in riferimento alla semplice proroga del termine di cui all'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014 di un solo anno (ovvero al 2018) disposta dal «comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014» si precisa, con molta chiarezza, che: «la declaratoria di non fondatezza della questione, nei termini in cui è stata prospettata, non impedisce a questa Corte di segnalare che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto.

(10) Il medesimo art. 46, comma 6, decreto-legge n. 66/2014 demanda la definizione degli ambiti di spesa e degli importi di ciascuna Regione alle Regioni medesime in sede di auto coordinamento, che formulano a tal fine una proposta da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Conferenza Stato-Regioni è chiamata a sancire detta intesa entro il 31 gennaio di ciascun anno (si veda il combinato disposto dei commi 680 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015). Qualora non si pervenga alla predetta intesa entro i termini prescritti, entro i successivi venti giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni. A tal fine il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è chiamato a tener anche conto del Pil e della popolazione residente e a rideterminare i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

(11) Anche in questo caso, per la definizione degli ambiti di spesa e degli importi, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, si rinvia ad una proposta delle Regioni in sede di auto coordinamento da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno (si veda il combinato disposto dei commi 680 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015). A seguito della predetta intesa sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. Anche in questo caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il prescritto termine, la definizione degli ambiti di spesa e degli importi dei contributi delle singole regioni è demandata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

(12) Dal totale dei contributi di cui sopra, la cui somma ammonterebbe a 9.682 milioni di euro, va infatti sottratta la cifra corrispondente al risparmio realizzato in modo permanente con il taglio per 2.000 milioni di euro del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (stabilito dagli articoli da 9-bis a 9-septies del decreto-legge 78/2015, in attuazione dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 25 febbraio 2015).

(13) Per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.



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

3. Riguardo all'art. 1, comma 527, è evidente che, di fronte alla terza proroga consecutiva della stessa manovra in origine legata a un ambito triennale e di fronte all'assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che hanno impedito al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio (triennali) il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni, il legislatore statale ha sostanzialmente violato il canone della transitorietà richiesto, ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119 Cost., dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Già nelle sentenze nn. 43 e 64 del 2016 era stato, peraltro, ribadito con estrema chiarezza che: «Sotto quest'ultimo profilo questa Corte ha già posto in evidenza la natura necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013) ... Perciò questa Corte deve ripristinare la legalità costituzionale riconducendo la disposizione impugnata ad un corrispondente periodo transitorio di efficacia, visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata, e si desume perciò direttamente ed inequivocabilmente da quest'ultimo» (sent. n. 43 del 2016).

Per cui, si è affermato (sent. n. 64 del 2016): «Le disposizioni restrittive della spesa regionale devono dunque operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente» e si è espressamente evidenziato che «il decreto-legge n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016».

È quindi evidente come si sia ormai in presenza, a seguito del raddoppio del termine triennale originario previsto dalla manovra del 2014, nonostante la formale fissazione di un termine finale (ora il 2020), proprio di quel «costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre» stigmatizzato, ma ignorato dal legislatore statale, dalla sentenza n. 141 del 2016 che determina la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (che ridonda in un pesante *vulnus* per l'autonomia regionale dato l'evidente impatto sulla stessa della proroga del taglio) e degli articoli 117, terzo comma e 119 Cost. per difetto sostanziale del canone della transitorietà della misura statale di coordinamento della finanza pubblica.

È quindi del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa adottata dal legislatore statale consistente nel fissare, in origine, un termine triennale ai tagli, continuando poi ad estenderlo, di anno in anno, con successivi interventi normativi: tale tecnica, infatti, rende *tamquam non esset* quel limite temporale che costituisce la condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di coordinamento della finanza pubblica.

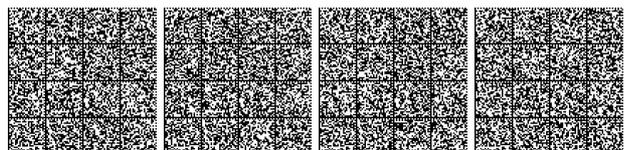
I limpidi e ricorrenti enunciati della giurisprudenza costituzionale sono stati quindi banalmente e sostanzialmente elusi dal legislatore statale semplicemente aggiungendo di volta in volta un'annualità a manovre originariamente disposte per un arco di tempo limitato.

In tal modo, anziché con tutta la ponderazione, le motivazioni e l'assunzione di responsabilità che sarebbero state necessarie per introdurre una nuova manovra, il legislatore statale con un intervento normativo di poche parole ha inciso «a ripetizione» su quella capacità di spesa degli enti regionali dove si concentra ormai, dalla riforma costituzionale del 2001, la quota prevalente dei servizi e dei diritti dello Stato sociale.

È opportuno, peraltro, ricordare da ultimo che codesta ecc. ma Corte costituzionale già in altre occasioni ha censurato tecniche normative dirette ad eludere un necessario carattere (in quel caso) di «provvisorietà», come ad esempio nella sentenza n. 360 del 1995 relativa alla prassi della reiterazione dei decreti -legge, dichiarata, per proprio per questo motivo, costituzionalmente illegittima.

4. Peraltro, nel considerare l'illegittimità della tecnica normativa adottata dal legislatore statale, occorre precisare che essa è anche intervenuta in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti relativi all'assistenza sociale (i cd. Liveas), mai (a differenza dei Lea relativi alla sanità) determinati.

A questo riguardo è opportuno precisare che nella ricordata sentenza n. 65 del 2016 codesta ecc. ma Corte, pur rigettando l'impugnativa della Regione Veneto, aveva precisato «Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte osserva, peraltro, che non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del



2013). Un tale intervento, che deve svolgersi “attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione” (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa — sempreché resa efficiente — non sarebbe ulteriormente comprimibile».

Né in relazione alla proroga disposta con la legge di stabilità per il 2015, né in quella poi sancita con la legge di bilancio per il 2016, né tantomeno con quella prevista dalla norma impugnata, tuttavia, il legislatore statale, nonostante il monito di questa ecc.ma Corte, si è preoccupato, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera p), di stabilire un benché minimo intervento normativo diretto a definire i cd. Liveas.

Posto che l’art. 119, quarto comma, Cost. imporrebbe allo Stato di garantire agli enti territoriali «risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (che si situano in gran parte nell’ambito dei diritti sociali), la mancata definizione dei Liveas, che interessano tutta la materia di competenza residuale regionale dell’assistenza sociale, ha consentito allo Stato di sottrarsi «tranquillamente» a questa responsabilità, risultando poi libero di praticare tagli lineari «al buio», con una tecnica di proroga a ripetizione, a prescindere da un qualsiasi parametro di adeguatezza.

Senza assumersi la responsabilità politica e costituzionale di una riduzione dei livelli essenziali a seguito del venir meno delle risorse disponibili, lo Stato ha infatti scelto invece la strada di non definirli in materie come l’assistenza sociale (i Liveas), e dall’altro di perpetrare un sistema di tagli lineari, in ciò venendo meno ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dagli articoli 117, terzo comma e 119 Cost.

Ne consegue che l’esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica è avvenuto quindi anche in violazione «del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento normativo» (sentenze nn. 22 del 2014 e 236 del 2013).

Appare utile, peraltro, ricordare che codesta ecc.ma Corte, sempre nella sentenza n. 65 del 2016, ha limpidamente precisato «che interventi statali, i quali modificano repentinamente l’equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio».

5. Nel caso di specie, quindi, le disposizioni di cui all’art. 1, comma 527 si concretizzano: *i)* in misure che di fatto assumono un carattere sostanzialmente permanente; *ii)* in un catalogo di tagli meramente lineari che riguardano l’intero comparto delle Regioni ordinarie senza che sia definito alcun criterio effettivo di sostanziale riforma.

Esse inoltre determinano l’impossibilità per la Regione di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione.

Come ha precisato a più riprese la Corte dei conti «le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni testimoniano di provvedimenti che, all’ombra del federalismo, rappresentano vere e proprie “incursioni” della politica fiscale nazionale, dettate, più che da logiche di coordinamento fra livelli di Governo, dal coinvolgimento delle Autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici.»(14)

Stante quanto esposto, risulta evidente che le disposizioni impuginate travalicano quindi la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica e si concretizzano in misure di indiscriminato «contenimento», così risultando però prive degli indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità che dovrebbero quantomeno informare la funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 188 del 2015 in relazione al sotto finanziamento regionale di funzioni provinciali (ed è logico ritenere che i tagli disposti in tal modo alle Regioni compromettano la loro capacità di garantire adeguati trasferimenti agli altri enti locali): «le possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti... Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione» (*cf.*, inoltre, sent. n. 10/2016).

6. Va aggiunto, infine, quale motivo di violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., che nessun coinvolgimento è avvenuto, né è previsto della (pur istituita: la prima e unica convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui coinvolgimento nella definizione della manovre di finanza pubblica è imposto dall’art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 (in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione): «*a)* la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;» e poi ribadito dall’art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la definisce quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato».

(14) Corte dei conti, Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, marzo 2016, p. 93.



11) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, per violazione dell'art. 119 della Costituzione.

L'art. 1, comma 528, modifica l'art. 1, comma 680, legge n. 208/2015 che detta la disciplina riguardante un ulteriore contributo che le Regioni e le Province autonome sono tenute ad assicurare alla finanza pubblica. Segnatamente:

i) estende al 2020 l'obbligo di assicurare il contributo alla finanza pubblica stabilito all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e ivi quantificato in 5.480 milioni di euro.

ii) sempre modificando il comma 680 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016, introduce la possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato da parte delle Regioni interessate, in sede di rideterminazione dei livelli di finanziamento e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, qualora non fosse raggiunta l'intesa in seno alla Conferenza permanente sul riparto dei tagli e sugli ambiti di spesa coinvolti.

In questo caso, a differenza di quanto dedotto in relazione al comma 527, l'estensione al 2020 del periodo temporale in cui le Regioni sono tenute ad assicurare il loro contributo alla finanza pubblica stabilito all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, avviene per la prima volta.

Da questo punto di vista, quindi, la fattispecie sembra ricalcare, appunto a differenza della proroga disposta dall'art. 1 comma 527, la fattispecie decisa da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 141 del 2016 nel senso della non fondatezza.

Tuttavia, la disposizione impugnata non si limita ad una semplice proroga, ma specifica che la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di mancata intesa, possa prevedere anche versamenti da parte delle Regioni interessate al bilancio dello Stato.

In tal modo, la norma aggiunge un elemento innovativo che non è stato considerato nella sentenza n. 141 del 2016, dove lo scrutinio di costituzionalità riguardava disposizioni che «impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa»: con la novella introdotta dal comma 528 i criteri sussidiari applicabili dallo Stato in caso di mancata intesa non impongono più una semplice limitazione della spesa regionale, attraverso la «rideterminazione dei livelli di finanziamento», ma trasformano la Regione in una sorta di esattore dello Stato, essendo la stessa chiamata a riversare allo Stato risorse proprie.

In questo caso, a differenza della fattispecie esaminata nella richiamata pronuncia, il disposto obbligo di riversare al bilancio dello Stato la spesa non effettuata si pone in contrasto con l'art. 119 Cost. in base al principio affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 79/2014 in relazione all'illegittimità di un «obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione».

12) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, per violazione dell'art. 117, quarto comma della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

L'art. 1, commi da 613 a 615, istituisce un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, incrementando le risorse attribuite al Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 finalizzato all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale ed estendendo le finalità del Fondo stesso.

Nello specifico, ai sensi del comma 613, il Piano è destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea. Nell'ambito del Piano si prevede inoltre un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

Ai sensi del successivo comma 614, a valere sulle risorse da ultimo indicate nel comma 613, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, può immediatamente stipulare convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa-Invitalia e con dipartimenti universitari specializzati nella mobilità sostenibile, al fine di predisporre analisi e studi riguardanti i costi e i benefici degli interventi, nonché i relativi fabbisogni territoriali.

A norma del comma 615, infine, il Piano è approvato entro il 30 giugno 2017 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.



Infine, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (da adottare entro il 31 dicembre 2017), sono disciplinati, in coerenza con il Piano strategico nazionale, gli interventi (di cui al comma 613, ultimo periodo) per la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto.

Nessuna forma di concertazione con le Regioni, invece, è stata prevista.

In questi termini, pertanto, il comma 615 è costituzionalmente illegittimo, dal momento che, sebbene finalizzato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, non prevede alcuna forma di concertazione delle Regioni né in relazione alla approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, né all'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo.

Sebbene la materia «mobilità sostenibile» sia ascrivibile anche alla materia «ambiente», secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale è comunque necessario un coinvolgimento regionale, dal momento che l'intervento statale incide chiaramente nella materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Nella sentenza n. 142 del 2008, avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006 (legge di stabilità 2007) che istituiva un Fondo per la mobilità sostenibile si è, infatti, affermato: «...poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2008; n. 201 del 2007; n. 285 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 50 del 2008). Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica. Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo. Da ciò consegue che i predetti commi devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata» (sent. n. 142 del 2008, p.to 5 del Considerato in diritto).

Posto che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ravvisato una competenza legislativa regionale residuale a disciplinare i profili del trasporto pubblico locale che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sentenze n. 325 del 2010, n. 307 del 2009, n. 272 del 2004), e che si è in presenza nel caso di specie «di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni», che «risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto», il legislatore può superare «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» (sentenza n. 215 del 2016).

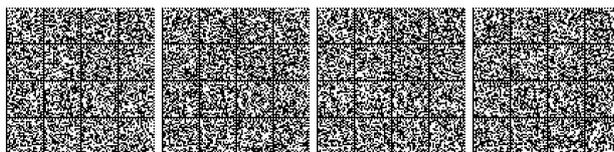
Il comma 615, in quanto non prevede alcuna forma di coinvolgimento regionale, si pone quindi in violazione degli articoli 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

13) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 627, per violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 627, istituisce nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il Fondo nazionale per la rievocazione storica, con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019.

Tale fondo è finalizzato alla promozione di eventi, feste e attività, nonché alla valorizzazione di beni culturali attraverso la rievocazione storica. Ad esso possono accedere direttamente Regioni, Comuni, nonché istituzioni culturali e associazioni di rievocazione. Per queste ultime (istituzioni culturali e associazioni di rievocazione) è richiesto il riconoscimento attraverso l'iscrizione in appositi albi, tenuti dai Comuni, ovvero l'operatività da almeno dieci anni.

L'accesso alle risorse avviene in base a criteri da determinare con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, che deve essere emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.



In questi termini la norma impugnata istituisce un fondo a destinazione vincolata pianamente riconducibile all'ambito delle materie «valorizzazione dei beni culturali» e «promozione e organizzazione di attività culturali» che sono incluse dall'art. 117, terzo comma, Cost. tra quelle di competenza legislativa concorrente.

Al riguardo occorre ricordare che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha precisato che «è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013)». (sent. n. 140 del 2015).

La disposizione impugnata, quindi, se, da un lato, istituisce un fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale riconducibile alla competenza regionale concorrente, dall'altro non prevede alcuna forma di concertazione con le Regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo diretto a determinare i criteri determinati di accesso al fondo stesso.

In questi termini, nella misura in cui non è prevista, al riguardo, l'intesa con le Regioni, risulta violato l'art. 119 della Costituzione e il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, dal momento che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale è costante nel ritenere che solo la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata varrebbe a rendere costituzionalmente legittimo, in virtù del processo di concertazione e condivisione, un fondo a destinazione vincolata (in tal senso, sentt. nn. 16 del 2010, 79 del 2011, 201 del 2007, 219 del 2005 e 50 del 2005).

Infatti, codesta ecc.ma Corte «ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (sent. n. 273 del 2013).

L'assenza di una qualsivoglia forma di leale collaborazione — peraltro prevista in situazioni analoghe dalla legislazione statale⁽¹⁵⁾ — rende quindi evidente la violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

P.Q.M.

La Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 21 dicembre 2016 - Suppl. ordinario n. 57:

art. 1, comma 42, lettera a), per violazione degli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione;

art. 1, comma 85, per violazione dell'articoli 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione;

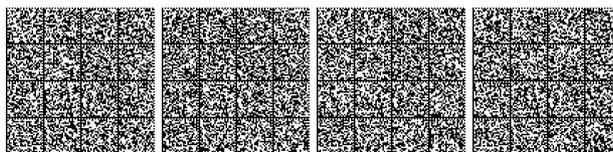
art. 1, comma 140, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione;

art. 1, commi 269, 270 e 272, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 271, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 275, per violazione degli articoli 117, quarto comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

(15) Si osservi poi che, come viene peraltro messo in luce dal Dossier Schede di Lettura legge di Bilancio 2017 redatto a cura del Servizio studi di Camera e Senato (Servizio studi di Camera e Senato, legge di Bilancio 2017 Schede di Lettura AS 2611 - Sezione I normativa, dicembre 2016, p. 683), il legislatore statale, con legge n. 239/2005, ha correttamente previsto l'intesa con la Conferenza unificata nella procedura di adozione dei decreti ministeriali recanti criteri e modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo (cfr. art. 1, comma 2, legge n. 239/2005). E la necessità dell'intesa era stata rilevata anche dalla Commissione Affari costituzionali del 25 novembre 2016 che, pur avendo espresso parere favorevole, aveva formulato, sul punto, una precisa condizione (Cfr. la condizione sub lettera l), Parere della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio).



art. 1, comma 390, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione;
art. 1, comma 392, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013;

art. 1, commi 395 e 396, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

art. 1, comma 527, per violazione degli articoli 3, 117, secondo e terzo comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 528, per violazione dell'art. 119 della Costituzione;

art. 1, comma 615, per violazione degli articoli 117, quarto comma e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

art. 1, comma 627, per violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

Si depositano:

1. delibera della giunta regionale n. 131 del 7 febbraio 2017, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Parere sul disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017, 17 novembre 2016.

3. Esiti del controllo sulla spesa sanitaria della Regione Veneto da parte del Tavolo Governativo: certificazione dell'equilibrio finanziario.

4. Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in merito all'attuazione della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 680, 682 e 683), 11 febbraio 2016.

Treviso-Venezia-Roma, 14 febbraio 2017

Avv. ZANON - avv. prof. ANTONINI - avv. MANZI

17C00057

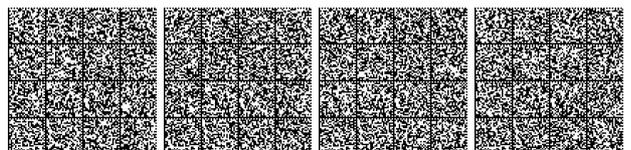
N. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017
 (della Provincia autonoma di Bolzano)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione; l'assicurazione, da parte delle Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico, previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; le misure sanzionatorie nei confronti degli enti locali in caso di saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

– Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394 e 475, lett. *a*) e *b*).

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù della procura speciale rep. n. 24631 del 14 febbraio 2017, rogata dal Segretario generale della Giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù della deliberazione della Giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 180 del 14 febbraio 2017, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57L45 A952K - pec: renafe.guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E 10 B160H - pec: stephan.beikircher@pec.



prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64M47 D548L pec: cristina.bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65H69 A952U - pec: laura.fadanelli@pec.prov.bz.it), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (pec: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

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

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394 e 475, lettere *a*) e *b*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicata nel supplemento ordinario n. 57/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 297 del 21 dicembre 2016.

FATTO

Nel supplemento ordinario n. 57/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 297 del 21 dicembre 2016 è stata pubblicata la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019».

Tale legge è composta di due parti e di diversi allegati, tabelle e quadri riassuntivi.

Ai fini del presente ricorso interessa unicamente la Parte I, Sezione I, contenente «Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici», peraltro composta di un solo articolo (art. 1), suddiviso in 638 commi, di variegato contenuto che rende difficile una illustrazione generale in fatto.

Va subito messo in rilievo che il comma 638 di tale articolo dispone che le disposizioni della presente legge si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che in linea di principio dovrebbe risolvere ogni questione, facendo della compatibilità con lo Statuto di autonomia il punto di discriminare tra applicazione e non applicazione delle disposizioni alla ricorrente Provincia (come più volte riconosciuto da codesta ecc.ma Corte sentenza n. 229/2013 e n. 141/2015).

Anche l'espresso richiamo alla legge costituzionale n. 3 del 2001, contenuto nel comma 638, dovrebbe garantire l'operatività della norma transitoria di cui all'art. 10 della medesima legge costituzionale che dispone, per il periodo intermedio sino all'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale, l'applicazione della medesima limitatamente alle parti di essa che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti stessi, posto che l'effetto della clausola di principio richiamata è quello di ampliare e non restringere gli ambiti di materia già spettanti per Statuto speciale (*cfr.* sentenze n. 181/2006, n. 371/2008, n. 357/2010).

Senonché, nonostante detta clausola di salvaguardia, l'art. 1 della legge in questione reca alcune disposizioni che, o paiono essere destinate ad applicarsi alla ricorrente Provincia, in quanto includono espressamente le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i propri destinatari, senza essere state preventivamente concordate, oppure, in modo indiretto, sono destinate a produrre effetti nei suoi confronti, di modo che risulta ardua un'interpretazione adeguatrice al fine di renderle compatibili con l'ordinamento statutario (Corte costituzionale, sentenze n. 412/2004 e n. 228/2013), vanificando così la predetta clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale, come ritenuto da codesta ecc.ma Corte, in presenza di riferimenti diretti o di indici comunque contrari (sentenza n. 88/2006).

La normativa in questione nemmeno contiene sole disposizioni di principio che non sarebbero comunque direttamente applicabili, seppur comportanti per la Provincia autonoma di Bolzano l'obbligo di adeguamento della propria normativa, se ed in quanto vincolanti ai sensi dello Statuto speciale di autonomia e delle norme di attuazione statutaria (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2).

Le disposizioni in questione sono quelle di cui ai commi 392 e 394 nonché quelle di cui al comma 475, lettere *a*) e *b*).
1. — Commi 392 e 394.

Il comma 392 dispone, per gli anni 2017 e 2018, che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. atti n. 21/CSR), in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro (primo periodo).



La stessa norma prevede poi che, per l'anno 2019, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro (secondo periodo).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, la norma in questione prescrive a queste ultime di assicurare gli effetti finanziari previsti dalla medesima norma mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017 (terzo periodo).

Con specifico riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome, infine, la norma precisa che «l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge» (quarto periodo).

Inoltre, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, il comma 394 dell'art. 1 dispone che le medesime assicurino con gli specifici accordi di cui al comma 392 il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 e che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi 30 giorni, con proprio decreto attui quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

Con l'intesa dell'11 febbraio 2016 raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, richiamata nelle norme in commento, le Regioni «hanno dichiarato che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a statuto speciale viene demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a Statuto speciale; in caso di mancato accordo entro un termine ragionevole, la copertura di 3,5 miliardi di euro per il 2017 e di 5 miliardi di euro per il 2018, si conseguirà con un maggiore contributo delle Regioni a Statuto ordinario».

La predetta intesa in proposito richiama anche il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, relativo al generale contributo agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome, che la Provincia autonoma ricorrente ha impugnato, in parte, avanti la Corte costituzionale e che rimane tuttora operante in quanto il giudizio è ancora pendente sub R.R. n. 10/2016.

2. — *Comma 475, lettere a) e b).*

Con riguardo alle disposizioni dell'art. 1 della legge qui impugnata, che disciplinano il concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (commi da 463 a 484), assumono particolare rilievo per l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma ricorrente ed i suoi enti locali le disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 475.

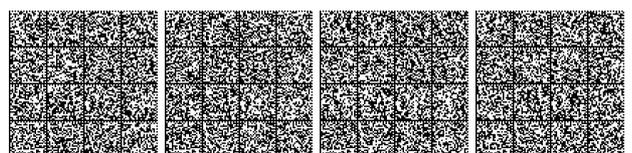
Tale comma introduce misure sanzionatorie a carico degli enti locali in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Esso così dispone:

«Ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo:

a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. (...). Gli enti locali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, art. 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

b) nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale;

c) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento. (...);



d) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo di cui al comma 466. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

e) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

f) nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione».

Siccome le norme appena esaminate incidono sulle competenze costituzionali attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano nonché sull'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta, s'impone l'impugnativa delle stesse per i seguenti motivi di

DIRITTO

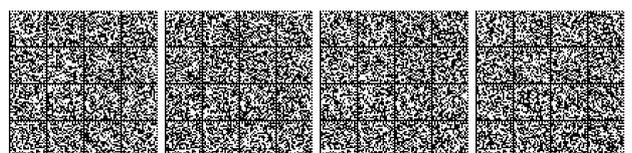
Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394 e 475, lettere a) e b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», per violazione degli articoli 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nonché delle correlative norme di attuazione; del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17, 18 e 19); dell'art. 8, in particolare n. 1), dell'art. 9, in particolare n. 10), dell'art. 16 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, in particolare art. 2); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione e dell'Accordo 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190; del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e dell'art. 97 Costituzione; dell'art. 81 della Costituzione, anche in relazione alla legge costituzionale n. 1 del 2012 ed alla legge n. 243 del 2012.

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

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

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

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



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

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

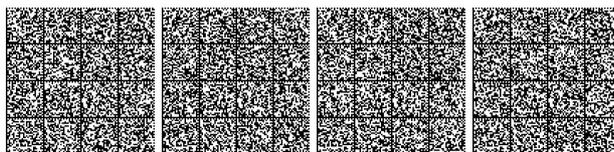
Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

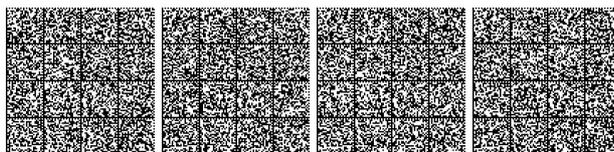
In particolare, per la vicina Provincia autonoma di Trento, codesta ecc.ma Corte ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le due Province autonome con la sentenza n. 133/2010. E un tanto è stato confermato dalla recentissima sentenza n. 28/2016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

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

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

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

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



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

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

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

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

Inoltre, nelle materie attribuite alla competenza delle Province autonome l'art. 2 delle norme di attuazione allo Statuto di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, nel disciplinare il rapporto tra i due ordinamenti, prevede a carico delle Province autonome un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto e, pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni qualificabili principi, il che tuttavia non significa che le norme statali debbano essere assunte talis qualis, ma nelle more dell'adeguamento restano applicabili le norme provinciali, per cui le norme statali nemmeno possono trovare immediata applicazione in Provincia di Bolzano. Inoltre, la previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in Provincia di Bolzano si pone in contrasto con l'art. 107 dello Statuto di autonomia e con il principio di leale collaborazione, in quanto determina una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

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

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

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

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

a) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, primo, secondo e terzo periodo, e comma 394 della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Come già esposto in fatto, il comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 dispone, per gli anni 2017 e 2018, che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. Atti n. 21/CSR), in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro (primo periodo).

Si prevede poi che per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro (secondo periodo).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, la stessa disposizione prescrive a queste ultime di assicurare gli effetti finanziari previsti dalla medesima norma mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017 (terzo periodo).



Il quarto periodo contiene una disposizione riferita alla sola Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e precisa che in relazione ad esse «l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 dispone inoltre che le medesime assicurino, con gli specifici accordi di cui al comma 392 dell'art. 1, il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 e che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi 30 giorni, con proprio decreto attui quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

Senonché, con la richiamata intesa dell'11 febbraio 2016 raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, le Regioni «hanno dichiarato che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a statuto speciale viene demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a Statuto speciale; in caso di mancato accordo entro un termine ragionevole, la copertura di 3,5 miliardi di euro per il 2017 e di 5 miliardi di euro per il 2018, si conseguirà con un maggiore contributo delle Regioni a Statuto ordinario».

La predetta intesa richiama in proposito anche il comma 680 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015, relativo al generale contributo agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome, norma che questa Provincia ha impugnato, in parte, avanti a codesta ecc.ma Corte e che rimane tuttora operante in quanto il giudizio è ancora pendente sub R.G. n. 10/2016, pur essendo anche tale ultima norma in evidente contrasto con l'autonomia finanziaria della Provincia autonoma ricorrente.

Come già esposto, lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisce alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (art. 4, n. 7 St.); alle Province autonome per Statuto sono altresì attribuite la potestà legislativa esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1) St.) e quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 9, n. 10) St. e relative norme di attuazione — al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474) e la corrispondente potestà amministrativa (art. 16 St.).

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

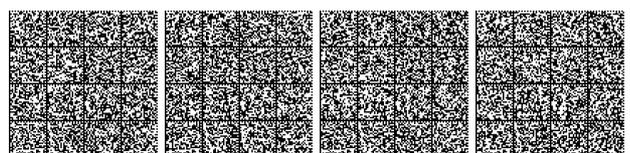
Secondo tale sentenza, che richiama anche alcuni precedenti, la sanità è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute», che deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sent. n. 181/2006 e n.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

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

Per quanto riguarda il finanziamento del Servizio sanitario provinciale, rileva l'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano — nonché la Regione Valle d'Aosta — provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari (art. 11, comma 9, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

Di conseguenza le disposizioni di cui all'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, che introducono modalità di regolazione finanziaria relative al concorso statale del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario standard del Servizio sanitario nazionale, anche con riferimento espresso alle Province autonome, le quali, come detto, non sono beneficiarie del finanziamento statale del Servizio sanitario nazionale ripartito tra le Regioni, non sono coerenti tra loro e non sono compatibili con l'autonomia finanziaria nel settore sanitario tipicamente riconosciuta alle Province autonome.

Pertanto risultano equivoci i riferimenti espressi alle Province autonome contenuti nel provvedimento (terzo periodo del comma 392), anche in relazione ad un'esigenza intrinseca di coerenza interna e sistematica alle norme, tenuto conto della nuova disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le medesime Province autonome concordata con l'accordo sottoscritto in data 15 ottobre 2014 e recepito con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (in particolare commi da 406 a 413 dell'art. 1), nonché con i commi 502 e 503 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, approvati ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 dello Statuto speciale e così sulla base di intesa.



Inoltre, considerati i contenuti della citata Intesa dell'11 febbraio 2016, secondo la quale la copertura di spesa, in caso di mancato accordo entro un termine ragionevole sarebbe assicurata da un maggiore contributo a carico delle Regioni a statuto ordinario, appare poco chiara nei confronti delle Province autonome la norma di cui al comma 394 che accolla alle «regioni a statuto speciale» il contributo previsto nella predetta intesa, senza escludere espressamente le stesse Province autonome, le quali assicurano il loro contributo ai sensi degli specifici accordi in materia di finanza pubblica conclusi ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale.

Se le norme di cui al comma 392, primo, secondo e terzo periodo, e comma 394 dell'art. 1 dovessero essere intese come destinate a fare carico alle Province autonome di ulteriori contributi alla finanza pubblica nazionale (nello specifico quale concorso al finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale) rispetto a quelli concordati con lo Stato nell'ambito dei predetti accordi in materia finanziaria, sussiste altresì la violazione dei principi di autonomia finanziaria contenuti nel Titolo VI dello Statuto speciale, ed in particolare dell'art. 79 che al comma 4, quale formula di chiusura a garanzia della stabilità del nuovo assetto dei rapporti finanziari, prevede che «nei confronti della Regione e delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».

Posto inoltre che le citate norme statutarie in materia finanziaria sono state approvate con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto speciale, la previsione di ulteriori contributi a carico delle Province autonome costituisce una violazione della disciplina statutaria prevista per la revisione dello Statuto speciale (articoli 103 e 104 St.), nonché un'unilaterale modifica del citato Accordo del 15 ottobre 2014 con il Governo, che ha definito, in modo esaustivo, la natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica e l'entità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica assicurati dalla Regione e dalle Province autonome; lo stesso principio consensuale e, quindi, analoga violazione dello Statuto speciale ravvisabile nella disciplina statale, è desumibile anche rispetto alla previsione di una procedura paritetica appositamente prescritta per l'emanazione e per la modifica delle norme di attuazione statutaria (con riferimento all'art. 79, in particolare comma 4, St., nonché agli articoli 103, 104 e 107 St. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.).

Infine, va precisato che se il terzo periodo non menzionasse anche le Province autonome, il complesso delle disposizioni in questione potrebbe essere inteso in senso non lesivo delle attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano e delle regole che governano i suoi rapporti finanziari con lo Stato, dal momento che il quarto periodo richiama espressamente l'accordo del 15 ottobre 2014.

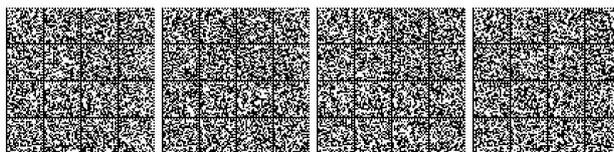
In merito va ancora una volta richiamata la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 28/2016, con la quale è stato confermato che le Province autonome godono di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome.

Ne consegue che in materia non vi possono essere disposti che non siano stati concordati ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale di autonomia e che si collochino al di fuori dell'Accordo in questione, il quale disciplina i rapporti finanziari tra i predetti enti in modo esaustivo, con l'ulteriore conseguenza che il terzo periodo del comma 392 non è comunque applicabile in contrasto con quanto disposto dal quarto periodo, senza incorrere nella violazione del principio consensualistico/pattizio, principio espresso in diverse norme dello Statuto speciale di autonomia (art. 104, comma 1, e art. 107).

Anche l'attribuzione di un potere monocratico di decretazione al Ministro dell'economia in caso di mancata intesa in un termine predefinito dalla legge, si pone in violazione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.).

Quindi, le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo del comma 392 e al comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 sono lesive se dovessero essere intese come destinate a fare carico alle Province autonome di ulteriori contributi alla finanza pubblica nazionale (nello specifico quale concorso per garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario), aggiuntivi rispetto a quello omnicomprensivo concordato con il Patto di Garanzia del 2014.

Pertanto, esse sono incompatibili con i parametri statuari e lesive delle competenze delle Province autonome sin qui evidenziate, in violazione, in particolare, degli articoli 8, in particolare n. 1); 9, in particolare n. 10); e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e correlate norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, in particolare art. 2); degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione; dell'art. 79 dello Statuto speciale; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2); dell'art. 117, terzo comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione e dell'Accordo 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, quindi, del principio consensualistico/pattizio; del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e dell'art. 97 Costituzione.



b) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Come già esposto, il comma 475 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, con richiamo all'art. 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, introduce misure sanzionatorie in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Limitatamente a quanto di interesse delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla lettera a) si prevede che — in tal caso i comuni che ricadono nel territorio delle due Province autonome sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato e che tali riduzioni assicurano il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Queste ultime disposizioni prevedono compensazioni a regime tra debiti degli enti locali a qualsiasi titolo al Ministero dell'interno e assegnazioni ministeriali, anche mediante trattenimento sulle somme ad essi spettanti a titolo dell'imposta municipale propria.

Quindi, con esplicito riferimento alle Province autonome, la norma in questione disciplina le conseguenze del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei Comuni, nell'ambito della norma dettata in generale per le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali delle medesime, introducendo una disciplina specifica per le Autonomie speciali (Regione siciliana e Regione Sardegna) nonché per quelle che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione Valle d'Aosta, Regione Friuli Venezia Giulia e Province autonome).

Prevede, inoltre, la lettera b) del comma 475 che nel triennio successivo la competente Provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, versamento che deve essere effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale.

Le norme in questione interferiscono in modo evidente con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei comuni dei rispettivi territori, come disciplinato nello Statuto di autonomia, anche a seguito del Patto di Garanzia del 15 ottobre 2014 e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute.

Il legislatore statale qualifica le disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 dell'art. 1 e, quindi, anche il comma 475, come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», intendendo con ciò determinare l'applicazione diretta delle disposizioni recate dalla normativa statale, in quanto l'emanazione dei predetti principi nella materia è riservata alla legislazione dello Stato.

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

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

Senonché, le norme di cui al comma 475, lettere a) e b), in realtà hanno contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, pur essendo incompatibili con l'ordinamento statutario delle Province autonome. Esse, pertanto, non solo sono in stridente contrasto con la norma di cui al comma 483 dello stesso articolo 1, il quale prevede espressamente che per le Regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 e che resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato, ma risultano altresì incoerenti, per non dire in contrasto, con la formula generale di salvaguardia di cui al comma 638 dello stesso articolo secondo cui sono applicabili «compatibilmente», vanificandola, in quanto nelle parti in cui sono dettate espressamente per le Province autonome nonché per gli enti locali (comuni) del rispettivo territorio non lasciano spazio all'interpretazione e nelle parti in cui sono dettate indirettamente per le Province autonome e per gli enti locali del relativo territorio, mediante rinvio all'art. 9 della citata legge n. 243 del 2012, senza escluderli espressamente.



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

È, quindi, evidente che le disposizioni di cui alla lettera *a*) del comma 475 che definiscono direttamente la sanzione conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo del saldo, sono in contrasto con l'attribuzione per Statuto della competenza esclusiva, legislativa e amministrativa, nella materia della finanza locale (articoli 80 e 81 St.; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268) e della funzione di coordinamento della finanza pubblica rispetto ai comuni del rispettivo territorio, nonché agli altri enti ad ordinamento regionale o provinciale, che costituiscono il sistema territoriale integrato (art. 79, commi 1 e 3, St.).

Per quanto riguarda, invece, le Province autonome, la previsione dell'obbligo di effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato in relazione allo scostamento registrato, di importo corrispondente a un terzo di cui alla lettera *b*) del comma 475 si pone in contrasto con l'autonomia finanziaria codificata dal Titolo VI dello Statuto speciale, come riconosciuta e disciplinata in modo esaustivo dall'art. 79, comma 4, a seguito dell'Accordo del 15 ottobre 2014, assunto ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale.

Peraltro, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province, con la conseguenza che lo Stato non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario.

In questo senso si è espressa recentemente codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 75/2016, con la quale, dopo aver ribadito il peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, è stato confermato che «... lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto.»

Ad ogni modo, a riguardo va anche considerato che le norme attuative del sistema sanzionatorio definite, tra l'altro, con legge ordinaria, devono essere coerenti con il precetto contenuto nel comma 2 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, il quale impone agli enti che registrino un saldo negativo di adottare «misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti» e non possono spingersi a definire misure sanzionatorie nei confronti delle autonomie del Trentino-Alto Adige/Südtirol in contrasto con l'ordinamento finanziario statuario.

La disposizione legislativa ordinaria, attuativa nei confronti delle Province autonome del comma 4 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, non è pertanto rispettosa, quanto alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome, dell'ordinamento finanziario statuario che si configura come parametro di costituzionalità della norma statale.

Peraltro, il testo originario della legge n. 243 del 2012, richiamato dalla novella di cui all'art. 79, comma 4/quarter, dello Statuto, presentava un contenuto limitato al mero meccanismo sanzionatorio, che va letto e interpretato in modo coerente con il testo della revisione dell'ordinamento finanziario statuario che lo ha richiamato.

Si rende, pertanto, necessario impugnare le disposizioni di cui al comma 475, lettere *a*) e *b*), in quanto prescrivono anche alle Province autonome ed agli enti locali dei rispettivi territori l'immediato rispetto delle stesse, disciplinando così direttamente e in modo vincolante i rapporti finanziari degli enti locali con la Provincia, limitando la sua potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, anche in contrasto con la disciplina dei rapporti tra legislazione statale e legislazione provinciale, nelle materie di competenza provinciale, in violazione, in particolare, degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nonché delle correlative norme di attuazione; del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17, 18 e 19); decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2); dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione e dell'Accordo 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, quindi, del principio pattizio/consensualistico, del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e dell'art. 97 Costituzione; dell'art. 81 della Costituzione, anche in relazione alla legge costituzionale n. 1 del 2012 ed alla legge n. 243 del 2012.



P.Q.M.

La Provincia autonoma di Bolzano, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394 e 475, lettere a) e b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019».

Si depositano con il presente atto:

- 1) autorizzazione a stare in giudizio (deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 180 del 14 febbraio 2017);
- 2) procura speciale rep. n. 24631 dd. 14 febbraio 2017;
- 3) deliberazione del Consiglio provinciale di Bolzano, di ratifica della deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 80/2017,
- 4) nota del Presidente della Provincia dd. 2 febbraio 2017.

Bolzano-Roma, 16 febbraio 2017

Avv. VON GUGGENBERG - avv. BERNARDI - avv. BEIKIRCHER - avv. FADANELLI - avv. COSTA

17C00058

N. 45

Ordinanza del 9 dicembre 2016 del Tribunale di Bergamo nel procedimento civile promosso da Bonomelli Carlo Giovanni contro Ministero della salute

Sanità pubblica - Riconoscimento dell'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da assunzione di farmaci, nella specie affetti da sindrome da talidomide, nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966 - Decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2016.

- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 21-ter, comma 1.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI BERGAMO

SEZIONE LAVORO

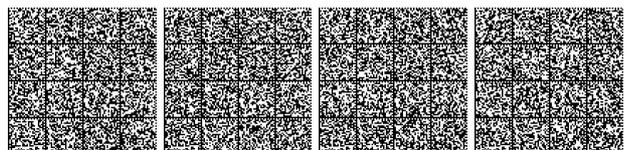
Il Giudice del lavoro di Bergamo, dott.ssa Monica Bertoncini, nella causa iscritta al n. 3179/14 R.G., sul ricorso depositato il 22 dicembre 2014 nella controversia promossa da Carlo Giovanni Bonomelli, rappresentato e difeso dagli avv.ti G. Agnelli e L. Elia, in virtù di mandato a margine del ricorso introduttivo del giudizio, nonché a margine della comparsa di costituzione di nuovi difensori ed elettivamente domiciliato in Bergamo presso lo studio dei suindicati avvocati, ricorrente.

Contro Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, convenuto.

Il Giudice, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 24 novembre 2016, sul ricorso promosso ai sensi dell'art. 414 e 442 c.p.c., osserva quanto segue:

il ricorrente, nato il 2 ottobre 1958, è affetto dalla nascita da una malformazione congenita dell'arto superiore sinistro caratterizzata dalla mancanza totale delle dita e dalla fusione delle ossa del carpo (focomelia mano *sx*), malattia riscontrata e certificata dalla Commissione Sanitaria per l'Accertamento dell'Invalidità Civile di Gazzaniga nella seduta del 29 ottobre 1976 e dalla Commissione Sanitaria della USSL di Bergamo in data 16 febbraio 1999;

nell'assenza di tare genetiche o familiari, la malattia è stata ascritta eziologicamente all'assunzione materna, durante la gravidanza, del farmaco talidomide, di cui è ampiamente noto, nella letteratura scientifica l'effetto teratogeno sull'embrione;



il ricorrente ha presentato istanza al Ministero della salute per ottenere l'indennizzo di cui alla legge n. 244/2007, respinta per mancanza dei requisiti, atteso che la legge n. 14/2009 «prevede il riconoscimento dei benefici in questione ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, focomelia, emimelia e macromelia nati dal 1959 al 1965»;

infatti, l'art. 2, comma 363, legge n. 244/2007 riconosce l'indennizzo, originariamente previsto per i soli danni da vaccino, disciplinato dall'art. 1, legge n. 229/2005 anche «ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della macromelia», mentre l'art. 31, comma 1-bis, del successivo decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, nella legge n. 14/2009, prevede che il predetto indennizzo sia riconosciuto ai soli soggetti, affetti dalle patologie sopra indicate, «nati negli anni dal 1959 al 1965» e ciò in quanto in Italia la commercializzazione del talidomide sarebbe avvenuta solo nel periodo compreso tra il 1959 ed il 1962;

il regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, legge n. 244/2007 è stato dettato con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 163/2009, il cui art. 1, comma 3, ha previsto che tale indennizzo «decorre dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008;

nell'ambito del presente giudizio è stata espletata c.t.u. medico-legale, all'esito della quale il c.t.u. ha riferito che la gravità degli effetti del talidomide, sintetizzato in Germania nel 1954, «assunse negli anni 1957-1961 una portata macroscopica», tale da indurne il ritiro dal commercio tra il 1961 ed il 1962;

il c.t.u., nell'analisi dello specifico caso del Bonomelli, ha confermato la presenza di una «quadro anatomico di emimelia, in particolare di agenesia della mano sx», evidenziando come il quadro anamnestico sia negativo per patologie o traumi all'arto superiore sinistro, non trattandosi quindi di emimelia sopravvenuta alla nascita;

il c.t.u. ha pure negato la sussistenza di fattori genetici, in quanto le approfondite e documentate indagini citogenetiche cui il ricorrente si è sottoposto hanno escluso con certezza alterazioni del genoma, risultando assolutamente nella norma il suo cariotipo 46 XY, ritenendo quindi il quadro menomativo compatibile con una sindrome da talidomide;

l'art. (convertito in legge n. 160/2016) ha riconosciuto l'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244/2007 anche ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

il secondo comma della medesima norma riconosce l'indennizzo, sempre a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, «anche ai soggetti che, ancorché nati al di fuori del periodo ivi previsto, presentano malformazioni compatibili con la sindrome da talidomide. Al fine dell'accertamento del nesso causale tra l'assunzione del farmaco talidomide in gravidanza e le lesioni o l'infermità da cui è derivata la menomazione permanente nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, i predetti soggetti possono chiedere di essere sottoposti al giudizio sanitario ai sensi dell'art. 2 del regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 2 ottobre 2009, n. 163»;

il Bonomelli, pertanto, in quanto nato il 2 ottobre 1958, in base alla recente previsione normativa, ha senza alcun dubbio diritto all'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244/2007, ma l'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge n. 113/2016 glielo riconosce solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, diversamente da quanto accade per i nati tra il 1959 ed il 1962, a cui spetta «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008, mentre egli, nell'ambito del presente giudizio, ne ha chiesto il riconoscimento dalla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007;

Tutto ciò premesso, si osserva:

per la soluzione della controversia è dirimente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge n. 113/2016 (convertito in legge n. 160/2016) nella parte in cui ha riconosciuto l'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244/2007 anche ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966», ma solo «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», atteso che, come già chiarito, il ricorrente ha chiesto l'indennizzo dalla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007;

per quanto attiene alla rilevanza della questione di costituzionalità, occorre evidenziare come, alla luce della novella legislativa e della disposta c.t.u. medico-legale, non siano in discussione tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, essendo controversa solo la questione relativa alla decorrenza del medesimo;

ciò richiede pertanto la valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge n. 113/2016 (convertito in legge n. 160/2016) nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016), diversamente da quanto accade per i nati tra il 1959 ed il 1962, a cui spetta, secondo il regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, legge n. 244/2007, «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008;



con il decreto legge n. 113/2016 il legislatore, come si evince dall'*iter* legislativo, ha preso atto del fatto che farmaci contenenti il principio attivo del talidomide sono stati somministrati sia prima del 1959 che dopo il 1962 ed ha quindi voluto sanare quella situazione di disuguaglianza che si era creata tra le vittime degli effetti collaterali di tale farmaco assunto durante la gravidanza;

tuttavia, nel momento in cui tali soggetti vengono ragguagliati ed unificati dal punto di vista del beneficio loro spettante, non vi è alcuna ragione che, da un punto di vista prettamente giuridico, giustifichi, in termini economici, la disparità di trattamento riservata ai nati nel 1958 o nel 1966 che, diversamente dai nati tra il 1959 ed il 1962, possono ottenere l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 113/2016;

ciò, a maggior ragione, nel caso del Bonomelli che, essendo nato nel 1958, non ha alcun onere probatorio dal punto di vista dell'accertamento del nesso casuale tra la patologia e l'assunzione del talidomide da parte della madre, di fatto presunto;

pertanto, il legislatore ha tutelato giuridicamente due situazioni identiche nei loro presupposti di fatto, creando tra le stese un divario così ampio da risultare ingiustificato ed irrazionale;

l'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge n. 113/2016 (convertito in legge n. 160/2016) nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016), diversamente da quanto accade per i nati tra il 1959 ed il 1962, a cui il beneficio spetta, secondo il regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, legge n. 244/2007, «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008, appare quindi contrastante con l'art. 3 Cost. secondo cui «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»;

è noto che il vaglio di legittimità della norma può svolgersi anche attraverso il giudizio di ragionevolezza che, «lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte cost. sent. n. 172/1996);

tuttavia, nella situazione in esame, tenuto conto dello specifico interesse in gioco, rappresentato dal diritto alla salute, diritto irriducibile e protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, nonché del fatto che la lesione dello stesso è imputabile allo Stato, che ha consentito la commercializzazione di un farmaco altamente dannoso per il feto, non appaiono ravvisabili altri interessi costituzionalmente tutelati che possano giustificare, nell'ambito di un bilanciamento di interessi, una simile compressione di tutela nei confronti dei soggetti danneggiati dal talidomide nati nel 1958 o nel 1996 rispetto a quelli nati tra il 1959 ed il 1962, considerato che il diritto alla salute di tutti è stato ugualmente leso in maniera irreparabile;

infine, neppure appare invocabile il canone della compatibilità finanziaria, atteso l'esiguo numero dei soggetti potenzialmente coinvolti dalla norma, evincibile dall'intervento della relatrice Granaiola, secondo cui «il numero di nuovi beneficiari non risulta molto elevato, essendo stimabile nell'ordine di alcune decine» (pag. 1415, nonché pag. 30 del fascicolo relativo all'*iter* legislativo);

si rende quindi necessario investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge n. 113/2016 (convertito in legge n. 160/2016) nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016), norma che, in virtù delle considerazioni sopra esposte, oltre che rilevante nell'ambito del giudizio instaurato dal ricorrente, non appare manifestamente infondata, posto che la norma introduce una ingiustificata ed irragionevole discriminazione tra i soggetti affetti dalla sindrome da talidomide nati negli anni 1958 e 1966 e quelli nati tra il 1959 e 1962, in violazione dell'art. 3 Cost.;

P. Q. M.

Il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bergamo, 7 dicembre 2016

Il Giudice del lavoro: BERTONCINI

17C00081



N. 46

Ordinanza del 12 gennaio 2017 del Tribunale di Ivrea nel procedimento penale a carico di Z.P.S.

Processo penale - Giudizio immediato - Avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova entro quindici giorni dall'ultima notificazione del decreto - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 456, comma 2.

TRIBUNALE DI IVREA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei magistrati: dott. Elena Stoppini Presidente, dott. Carlotta Pittaluga giudice, dott. Claudia Gemelli giudice.

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2 del codice di procedura penale, proposta dalla difesa dell'imputato all'odierna udienza, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di presentare istanza di messa alla prova entro i termini di cui all'art. 464-bis, comma 2 del codice di procedura penale, osserva:

1) nei confronti di Z. P. S. è stato emesso decreto di giudizio immediato in data 26 ottobre 2016 per il delitto di cui agli articoli 73, commi 4, 5 e 80, comma 1, lettera a), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. All'odierna udienza l'imputato ha depositato richiesta di messa alla prova allegando richiesta di elaborazione al programma trasmessa all'UEPE in data 11 gennaio 2017;

2) rilevanza della questione: sulla base della disciplina vigente l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile perché tardiva (art. 464-bis, comma 2 del codice di procedura penale). Trattandosi infatti di giudizio immediato, l'istanza di messa alla prova avrebbe dovuto essere proposta a pena di inammissibilità, entro il termine di quindici giorni dalla notifica del decreto di giudizio immediato. Tuttavia, qualora l'eccezione dovesse essere accolta, l'imputato sarebbe in termini per richiedere l'ammissione alla messa alla prova, ravvisandosi un oggettivo collegamento tra l'omissione dell'avviso ed il mancato esercizio delle facoltà cui l'avviso è finalizzato. La questione ha pertanto indubbia rilevanza rispetto all'esito dell'odierno procedimento;

3) non manifesta infondatezza: come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 201 del 21 luglio 2016 in tema di decreto penale di condanna, «la richiesta di riti alternativi costituisce anch'essa una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa. Di conseguenza si è ritenuto che l'avviso all'imputato della possibilità di richiedere i riti alternativi costituisca una garanzia essenziale per il godimento ad un diritto della difesa ... Il complesso dei principi ... sulle facoltà difensive per la richiesta di riti speciali non può non valere anche per il nuovo procedimento di messa alla prova. Per consentirgli di determinarsi correttamente nelle sue scelte difensive occorre pertanto che all'imputato, come avviene per gli altri riti speciali, sia dato avviso della facoltà di richiederlo».

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso all'imputato che ha la facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova entro quindici giorni dall'ultima notificazione all'imputato o al difensore.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

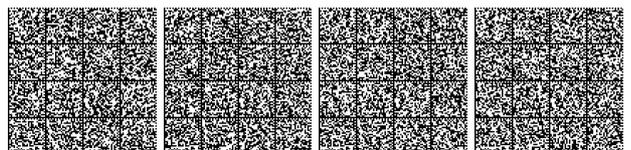
Ordina la notificazione della presente ordinanza a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ivrea, 12 gennaio 2017

Il Presidente: STOPPINI

I Giudici: PITTALUGA - GEMELLI

17C00082



n. 47

*Ordinanza del 18 novembre 2016 del G.I.P. del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di P. N.*

Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che non vengono riportate nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato le ordinanze di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi dell'art. 464-*quater* cod. proc. pen.

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo *A*)"), artt. 24 e 25.

TRIBUNALE DI FIRENZE

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice, esaminati gli atti del procedimento sopra indicato in epigrafe, a carico di P. N., nato a Firenze il - , residente ed elettivamente domiciliato a Campi Bisenzio, via Castronella n. 114, imputato - 186, secondo comma, lettera «b» e comma secondo-*sexies*, decreto legislativo n. 285/1992 perché, avendo età inferiore a 21 anni, guidava l'autoveicolo targato « — » in stato di ebbrezza, con tasso alcolemico superiore a 0,8 g/l, pari a 1,15 g/l e provocava un incidente in orario compreso tra le 22 e le 7 in Campi Bisenzio, il 2 settembre 2013, ha emesso la seguente ordinanza: l'imputato, destinatario del decreto penale di condanna n. 2562/13, ha proposto tempestiva opposizione chiedendo la sospensione del procedimento con messa alla prova. Veniva fissata udienza camerale per il 1° luglio 2015, rinviata al 16 settembre 2015 per ottenere precisazioni dalla Pubblica assistenza di Campi Bisenzio circa le modalità di espletamento dell'attività di lavoro presso la stessa. Il 16 settembre 2015 veniva pronunciata ordinanza di sospensione del procedimento e di messa alla prova, con rinvio al 13 aprile 2016 per valutare l'esito della prova. L'udienza veniva aggiornata al 21 settembre 2016 perché il P. non aveva terminato la stessa, avendo del resto sottoscritto l'ordinanza dinanzi all'U.E.P.E. solo l'8 marzo 2016. All'udienza del 21 settembre 2016 veniva acquisita la relazione dell'U.E.P.E., che comunicava che «Il sig. P. ... nel periodo in cui è stato sottoposto alla misura [della messa alla prova - ndr] ha svolto con regolarità il lavoro di pubblica utilità presso la Pubblica assistenza di Campi Bisenzio come emerge dalla documentazione che alleghiamo, dimostrando impegno e serietà. Ha continuato anche a portare avanti l'attività lavorativa nell'azienda di famiglia che gestisce negozi di abbigliamento con più punti vendita in Toscana. Ha rispettato gli impegni concordati con questo servizio, mostrandosi sempre collaborativo e disponibile al confronto. Per quanto di nostra conoscenza, si ritiene che la misura abbia avuto un esito positivo»; a sua volta, la relazione del presidente della Pubblica assistenza di Campi Bisenzio, così relazionava: «Le sue mansioni si sono svolte nell'ambito dell'accompagnamento sociale, ed inoltre nei mesi di maggio/giugno nelle ore serali ha frequentato il corso di formazione I livello base ottenendo ottimi risultati e superando brillantemente l'esame. ... Il sig. N. P. ha svolto il suo lavoro correttamente e nel rispetto del regolamento dei volontari della nostra associazione, apportando un contributo positivo alla nostra attività e dichiarando di voler seguire a far parte del volontariato della nostra associazione» alla stessa udienza la difesa proponeva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3, 24 e 25, decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002 in relazione agli articoli 3 e 24 Cost. Il giudice rinviava all'udienza odierna, acquisendo il parere del pubblico ministero, che concludeva per la manifesta infondatezza delle questioni proposte.

Rileva questo giudice:

l'art. 6 della legge 28 aprile 2014, n. 67, ha disposto l'aggiunta all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, che indica i provvedimenti da iscrivere al casellario giudiziale, dopo la lettera «i», della lettera «i-bis» avente il seguente contenuto:

«i-bis) l'ordinanza che ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova», con la conseguenza che tale ordinanza rientra tra i provvedimenti iscritti per estratto nel casellario giudiziale; la questione inerente la legittimità costituzionale della lettera i-bis) dell'art. 3 appare manifestamente infondata, atteso che l'iscrizione nel casellario giudiziale dell'ordinanza di cui all'art. 464-*quater* c.p.p. ha un evidente motivo di essere, atteso che la medesima persona non potrà accedere una seconda volta alla messa alla prova ed atteso che nel casellario giudiziale risultano iscritti tutti i provvedimenti giudiziari indicativi di condotte anche



solo potenzialmente rilevanti penalmente (si veda il provvedimento di sospensione del processo ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p.) o di condotte mai definitivamente accertate con un processo o comunque rimaste prive di sanzione (decreti di archiviazione o provvedimenti affermativi della non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p.); né potrebbe essere valutata irragionevole l'iscrizione di un procedimento non definitorio quale l'ordinanza in oggetto, sia perché l'iscrizione ha la sua utilità (rendere consapevole il giudice che quella persona non potrà essere nuovamente messa alla prova), sia perché non è l'unico provvedimento iscritto idoneo ad acquisire irrevocabilità: non si ravvisano conseguentemente questioni di legittimità costituzionale in riferimento al disposto della lettera *i-bis* dell'art. 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002;

il nuovo testo legislativo del citato art. 3, però, si riverbera sul titolo «VII» della medesima legge, che disciplina i servizi certificativi del casellario giudiziale, perché l'ordinanza di cui all'art. 464-*quater* c.p.p. sarà inserita nella certificazione, anche in quella richiesta dall'interessato ed inerente sia il certificato generale (art. 24, decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002) che quello penale (art. 25);

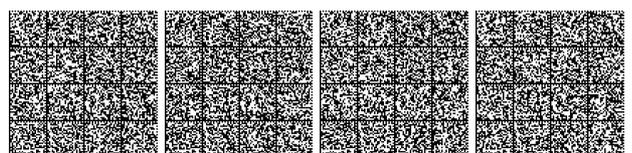
P. N. dovrà dunque vedere iscritta l'ordinanza con la quale il 16 settembre 2015 è stato sospeso il presente procedimento ed egli è stato messo alla prova; ne consegue che la questione è certamente rilevante perché la disciplina sopra richiamata si applica nel caso di specie nei confronti di P. N.;

la questione appare altresì non manifestamente infondata, almeno in relazione all'art. 3 della Costituzione e quindi al principio di uguaglianza e, conseguentemente, di ragionevolezza in materia di conseguenze per la persona in relazione alle scelte processuali compiute. Si rileva infatti che la disciplina delineata, ovvero quella dell'iscrizione dell'ordinanza di cui all'art. 464-*quater* c.p.p., è opposta a quanto stabilito dal legislatore per percorsi processuali che pure addivengono a provvedimenti definitivi non radicalmente diversi: sia l'art. 24 che l'art. 25 prevedono ciascuno alla lettera «e» che non siano riportati nel casellario giudiziale, generale ed in quello penale, chiesti dall'interessato, i «provvedimenti previsti dall'art. 445 del codice di procedura penale e [a]i decreti penali»: proprio nel presente procedimento l'azione penale è stata promossa con richiesta di decreto penale di condanna, effettivamente emesso e si determina la conseguenza che se il P. fosse rimasto acquiescente allo stesso, del reato non sarebbe rimasta traccia sul suo certificato del casellario giudiziale chiesto dall'interessato, mentre ad oggi, pur essendosi egli attivato in un comportamento di utilità sociale che gli vale una sentenza di estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-*septies* c.p.p., vedrà iscritta nel casellario giudiziale l'ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, con conseguenze di immagine non lusinghiere e che avrebbe potuto evitare tenendo un comportamento di acquiescenza al decreto penale, ma, conseguentemente, non socialmente utile come invece è stata l'attività prestata con la messa alla prova; persino la sentenza di patteggiamento, anche a pena non sospesa, non avrebbe lasciato traccia nel certificato del casellario chiesto dall'interessato: eppure la pronuncia di detta sentenza prevede non un giudizio di colpevolezza in senso stretto, ma una semplice valutazione di insussistenza di una situazione che invece imporrebbe una sentenza ai sensi dell'art. 129 c.p.p. (articoli 444, secondo comma, e 464-*quater*, primo comma, c.p.p.), ulteriore profilo che evidenzia un trattamento difforme a fronte di scelte processuali che prevedono percorsi e valutazioni non altrettanto difformi;

la disciplina vigente dunque determina conseguenze irragionevolmente deteriori per coloro che, pur senza ammettere la commissione di un reato, chiedano di essere messi alla prova compiendo lavori socialmente utili ed abbiano anche accettato di porre in essere condotte riparatorie o risarcitorie (art. 464-*quinquies*), rispetto a chi abbia accettato la condanna per decreto od abbia chiesto l'applicazione di una pena anche detentiva ed anche non sospesa.

La questione deve dirsi non manifestamente infondata, dunque, in relazione all'art. 3 della Costituzione: la comparazione proposta in questa ordinanza è tra procedimenti definitivi certamente diversi (la natura anche processuale della messa alla prova è stata comunque affermata dalla stessa Corte costituzionale nelle sentenze n. 240/15 e n. 201/16) ma ritenuti meritevoli dal legislatore che ha previsto delle premialità, tra le quali la non iscrizione del provvedimento definitorio sul certificato del casellario giudiziale richiesto dall'interessato, negata quest'ultima proprio alla messa alla prova, procedura che tra le tre considerate è quella che, parimenti deflattiva rispetto alle altre del processo penale ordinario, prevede una condotta attiva dell'imputato in lavori socialmente utili, in un percorso di sensibilità e di recupero sociale tutt'altro che indispensabile, negli altri due procedimenti considerati.

Non sembra sufficiente, per controbattere a tali considerazioni, la preclusione prevista dall'art. 168-*bis* c.p. a che la messa alla prova sia concessa più di una volta: sarebbe infatti sufficiente l'iscrizione sul certificato del casellario giudiziale chiesto dall'autorità giudiziaria.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ai sensi dell'art. 3 della Costituzione la questione di legittimità avanzata da P. N. limitatamente agli articoli 24 e 25, decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002, laddove non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non siano riportate le ordinanze di sospensione del processo emesse ai sensi dell'art. 464-quater c.p.p.;

Dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone, altresì, che a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, 18 novembre 2016

Il Giudice: MONETI

17C00083

n. 48

Ordinanza del 25 gennaio 2017 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Provincia di Reggio Emilia e Comune di Novellara contro Comune di Novellara e altri

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Divieto di reiterazione del vincolo espropriativo - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inapplicabilità del divieto alle opere pubbliche o di interesse pubblico suddivise in lotti o stralci.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9 (Legge comunitaria regionale per il 2016), art. 30.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

ha pronunciato la presente sentenza sui seguenti ricorsi in appello:

1) n. 3115 del 2016, proposto dalla Provincia di Reggio Emilia, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesca Preite e Claudio Macioci, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Tacito, 23;

Contro:

i comuni di Novellara e Campagnola Emilia, in persona dei rispettivi sindaci *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

la Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Nei confronti di:

Iniziativa Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Alberto Romano ed Elena Pontiroli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale XXI Aprile, 11;

signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari, rappresentati e difesi dall'avv. Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

2) n. 3148 del 2016, proposto dal Comune di Novellara, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Maria Salvatore Drogo, domiciliato ex art. 25 cod. proc. amm. presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;



Contro:

i signori Marisa Davoli, Alessandra Spaggiari e Pierpaolo Spaggiari, rappresentati e difesi dall'avv. Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Nei confronti di:

Provincia di Reggio Emilia, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Comune di Campagnola Emilia, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Iniziative Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Elena Pontiroli e Salvatore Alberto Romano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale XXI Aprile, 11;

Entrambi per l'annullamento e/o la riforma, previa sospensione dell'esecuzione, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma, n. 63/2016, depositata il 29 febbraio 2016, resa tra le parti e notificata al Comune di Novellara in data 10 marzo 2016 ed alla Provincia di Reggio Emilia in data 11 marzo 2016;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Iniziative Ambientali S.r.l. e dei signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari;

Viste le memorie prodotte dalla Provincia di Reggio Emilia (in date 8 giugno e 14 novembre 2016 nel giudizio n. 3115 del 2016), dal Comune di Novellara (in date 17 giugno, 14 e 24 novembre 2016 nel giudizio n. 3148 del 2016), da Iniziative Ambientali S.r.l. (in date 20 giugno e 24 novembre 2016 in entrambi i giudizi) e dai signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari (in date 20 giugno, 12 e 24 novembre 2016 nel giudizio n. 3115 del 2016 e in date 21 giugno, 12 e 24 novembre 2016 nel giudizio n. 3148 del 2016) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2016, il consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Preite per la Provincia appellante, l'avv. Della Fontana per gli appellati, l'avv. C. Masi su delega dell'avv. Pontiroli per Iniziative Ambientali S.r.l. e l'avv. Drogo per il Comune appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I — La Provincia di Reggio Emilia ha impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale la Sezione di Parma del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, decidendo sul ricorso proposto dai signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per il ricorso introduttivo e accolto i motivi aggiunti, per l'effetto annullando gli atti con i quali il Consiglio comunale di Novellara ha adottato e approvato il P.O.C. stralcio Tangenziale, finalizzato alla realizzazione del secondo e ultimo stralcio della Tangenziale Nord.

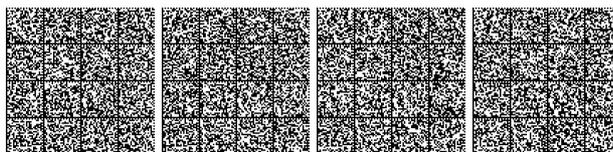
L'appello è affidato ai seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione degli articoli 25 e 43 cod. proc. amm. e 170 cod. proc. civ.; motivazione erronea e contraddittoria (in relazione alla reiezione dell'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti per nullità e inesistenza della notifica alla Provincia di Reggio Emilia);

2) violazione e falsa applicazione degli articoli 13, comma 3, e 26, comma 3, della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37; motivazione erronea e contraddittoria; violazione dell'art. 39, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (in relazione alla ritenuta applicabilità alla presente fattispecie del divieto di reiterazione di vincoli espropriativi per più di una volta, di cui alle citate disposizioni regionali).

Si sono costituiti gli originari ricorrenti, i quali, oltre a opporsi all'accoglimento dell'appello, hanno riproposto come segue i motivi di primo grado rimasti assorbiti nella sentenza impugnata:

i) violazione dei principi in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi e dell'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2002; eccesso di potere per difetto o insufficienza della motivazione e di attività istruttoria; travisamento ed errore sui presupposti (in relazione alla carente o insufficiente motivazione addotta a sostegno della reiterazione del vincolo espropriativo sulla proprietà degli odierni appellati);



ii) violazione dell'art. 12 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20; violazione dell'art. 20 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; violazione del principio di necessaria conformità del progetto definitivo dell'opera pubblica ai vincoli storico-artistici, architettonici ed ambientali (stante la pendenza di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto avverso il decreto con cui l'autorità preposta al vincolo storico-artistico ha espresso parere favorevole all'intervento per cui è causa).

Si è altresì costituita la società Iniziative Ambientali S.r.l., affidataria della progettazione e realizzazione della Tangenziale di Novellara sulla base di accordo a suo tempo intervenuto col Comune e con la Provincia di Reggio Emilia, la quale, oltre a opporsi con diffuse argomentazioni all'accoglimento del gravame avverso, ha evidenziato la novità costituita dal sopravvenire dell'art. 30 della legge regionale 30 maggio 2016, n. 9, il quale avrebbe interpretato il divieto di reiterazione di vincoli espropriativi di cui al già citato art. 13, comma 3, della legge regionale n. 37/2002 in senso non ostativo alla realizzazione dell'intervento per cui è causa.

II — La medesima sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna forma oggetto di separato appello col quale il Comune di Novellara ne ha chiesto l'annullamento o la riforma, previa sospensione dell'esecuzione, sulla base dei seguenti motivi:

a) inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti di primo grado per mancata notifica dell'impugnazione alla Provincia di Reggio Emilia presso il domicilio dell'ente costituito ex art. 43 cod. proc. amm.;

b) nullità della sentenza per mancanza del contraddittorio ex articoli 43, 49 e 105 cod. proc. amm. (stante la mancata integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione provinciale);

c) erroneità della sentenza nel merito, per non corretta applicazione dell'art. 13, comma 3, della legge regionale n. 37/2002;

d) nullità della sentenza per contrasto con il giudicato della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di Parma n. 692/2009 (in relazione alla ritenuta natura retroattiva del divieto introdotto dal citato art. 13, comma 3, legge regionale n. 37/2002);

e) inammissibilità del ricorso di primo grado e dei motivi aggiunti per mancata instaurazione del contraddittorio rispetto al signor Valseno Bartoli, ricorrente nel procedimento di appello definito con la sentenza del Consiglio di Stato n. 3214/2014;

f) inammissibilità del ricorso per ottemperanza, del ricorso in riassunzione e del ricorso per motivi aggiunti per mancata produzione dell'autorizzazione a effettuare le notifiche in proprio da parte del difensore dei ricorrenti in prime cure;

g) erronea reiezione delle ulteriori eccezioni di inammissibilità dei motivi aggiunti formulate dal Comune di Novellara (con specifico riferimento all'eccezione di tardività dell'impugnazione della deliberazione n. 26 del 29 aprile 2015).

Anche in questo giudizio si sono costituiti gli originari ricorrenti, riproponendo ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. le censure di primo grado assorbite, negli stessi identici termini di cui al giudizio n. 3115 del 2016.

Si è altresì costituita Iniziative Ambientali S.r.l., svolgendo deduzioni sovrapponibili a quelle articolate nel primo giudizio.

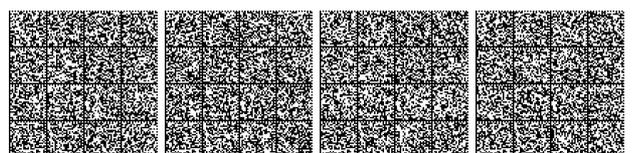
III — Alla camera di consiglio del 23 giugno 2016, fissata per l'esame delle domande incidentali di sospensiva, questo è stato differito sull'accordo delle parti, per essere abbinato alla trattazione del merito.

IV — Di poi, tutte le parti hanno affidato a memorie l'ulteriore sviluppo delle rispettive tesi, argomentando anche in relazione all'incidenza sulla causa del sopravvenuto art. 30 della legge regionale n. 9 del 2016.

V — All'udienza del 15 dicembre 2016, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio concerne la realizzazione della Tangenziale Nord di Novellara, opera pubblica la cui realizzazione è stata prevista in un accordo di programma stipulato nel 2003 tra la Provincia di Reggio Emilia e i Comuni di Novellara e Campagnola Emilia (e successivamente integrato da atti aggiuntivi nel 2007 e nel 2013) al fine di risolvere i problemi di viabilità e congestione che affliggevano l'abitato di Novellara, nel quale confluivano quattro direttrici del traffico stradale.



Il progetto preliminare dell'opera, già approvato «in linea tecnica» da entrambi i comuni interessati, è stato ritualmente approvato dall'Amministrazione di Novellara con delibera di G.M. n. 83 del 28 ottobre 2003; in sede di successiva approvazione del progetto definitivo, sempre «in linea tecnica», con delibera di G.M. n. 77 del 13 luglio 2005, si è ritenuto poi di suddividere l'opera in tre stralci esecutivi, al fine di avviare immediatamente i lavori per il primo e il terzo stralcio, nelle more dell'adeguamento alle prescrizioni imposte dalla Soprintendenza ai beni culturali alla parte relativa al secondo stralcio (quella *in concreto* destinata a evitare l'attraversamento del centro abitato).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 45 del 28 luglio 2005, è stato adottato il Piano operativo comunale (P.O.C.) — primo stralcio, con apposizione dei vincoli destinati all'esproprio sulle aree interessate; il P.O.C. è stato poi definitivamente approvato con la deliberazione consiliare n. 31 del 27 aprile 2006.

Tali ultimi provvedimenti sono stati impugnati in sede giurisdizionale dalla signora Marisa Davoli, in qualità di proprietaria di uno dei suoli interessati dall'intervento, unitamente ad altro proprietario interessato (signor Valseno Bartoli), con ricorso successivamente integrato da motivi aggiunti.

Peraltro, nelle more del giudizio così instaurato, il primo e il terzo stralcio della Tangenziale sono stati ultimati e aperti al traffico.

2. La Sezione staccata di Parma del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, decidendo sull'impugnazione, ha respinto il ricorso introduttivo e dichiarato in parte inammissibili e in parte infondati i motivi aggiunti (sentenza n. 692 del 26 ottobre 2009).

3. Proposto appello avverso tale decisione, questa Sezione la ha riformata annullando le deliberazioni di adozione e approvazione del P.O.C. nonché gli atti di approvazione del progetto definitivo del secondo stralcio *medio tempore* intervenuti a seguito del mutato avviso della Soprintendenza (sentenza n. 3214 del 25 giugno 2014).

4. A seguito di ricorso per l'ottemperanza al giudicato proposto dalla sig.ra Davoli e dai signori Pierpaolo e Alessandra Spaggiari (questi ultimi in qualità di aventi causa di parte dei suoli interessati) per la declaratoria di nullità di ulteriori atti posti in essere dall'Amministrazione, la Sezione ha altresì in parte dichiarato cessata la materia del contendere, essendo stati i predetti atti già rimossi spontaneamente dallo stesso Comune, e in parte dichiarato inammissibile la domanda attorea, previa conversione dell'azione di nullità in ordinaria azione di annullamento (sentenza n. 1892 del 14 aprile 2015).

5. Riassunta la causa dinanzi al primo giudice, questo — per quanto qui rileva — ha accolto la nuova impugnazione e annullato le sopravvenute delibere consiliari n. 87 dell'11 dicembre 2014 e n. 26 del 29 aprile 2015, recanti rispettivamente nuova adozione e approvazione del P.O.C.

La ragione dell'illegittimità di tali nuovi provvedimenti, secondo il Tribunale amministrativo regionale, riposa nella violazione dell'art. 13, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37, il quale, occupandosi dei vincoli preordinati all'esproprio, statuisce che «il vincolo decaduto può essere motivatamente reiterato, per una sola volta».

Infatti, secondo il primo giudice con le delibere impugnate in prime cure si era provveduto a reiterare sulle aree interessate dalle opere stradali un vincolo impresso dal P.R.G. del 1989 e già reiterato dalla successiva variante del 1996.

6. Avverso tale sentenza hanno proposto appello, sulla base di motivi sostanzialmente sovrapponibili, la Provincia di Reggio Emilia e il Comune di Novellara.

7. Tutto ciò premesso, va innanzi tutto disposta la riunione degli appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm., avendo essi a oggetto la medesima sentenza.

8. Di poi, alla stregua di quanto sopra esposto occorre porsi la questione dell'incidenza sul presente giudizio della sopravvenuta disposizione contenuta nell'art. 30 della legge regionale 30 maggio 2016, n. 9 (rubricato «Norma di interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002»), il quale così dispone: «... Il comma 3 dell'articolo 13 della legge regionale 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri) si interpreta nel senso che, fermo restando l'obbligo di puntuale motivazione, nonché della corresponsione al proprietario dell'indennità di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)), il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente».

Secondo le parti odierne appellanti, la disposizione testé riformata dimostrerebbe *ex post* l'infondatezza del ricorso di primo grado, rendendo chiara l'inapplicabilità del divieto di plurima reiterazione dei vincoli alle opere pubbliche da realizzarsi secondo lotti o stralci, con l'effetto di imporre l'accoglimento degli appelli.



9. La Sezione è però dell'avviso che la detta disposizione palesi aspetti di incostituzionalità tali da indurre a sollevare avverso di essa questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Prima però di esporre le ragioni che inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma, occorre soffermarsi sul presupposto processuale della rilevanza della questione nel presente giudizio: infatti l'applicazione della norma *de qua* alla causa che occupa, con gli effetti auspicati dalle parti appellanti di cui si è detto, presuppone innanzi tutto il superamento di una serie di questioni di rito sollevate con alcuni dei motivi d'impugnazione, sui quali il Collegio ritiene di doversi prioritariamente pronunciare.

9.1. In particolare, con il primo motivo di entrambi gli appelli viene eccepita — per la prima volta nel presente grado di appello — la nullità o l'inesistenza della notifica dei motivi aggiunti di primo grado, per essere stati questi notificati al domicilio reale della Provincia di Reggio Emilia anziché al domicilio risultante dalla costituzione in giudizio (da individuarsi peraltro nella Segreteria del Tribunale amministrativo regionale adito ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera *a*), cod. proc. amm., non avendo l'Amministrazione provinciale eletto ritualmente domicilio all'atto della propria costituzione).

Il motivo va disatteso, dovendo condividersi il diffuso indirizzo di merito per cui, pur ribadendosi la necessità che la notifica dei motivi aggiunti avvenga al domicilio eletto ai sensi dell'art. 170 cod. proc. civ., può ritenersi ammissibile anche la notifica effettuata al domicilio reale, quando questa abbia raggiunto lo scopo e il contraddittorio sia stato di fatto instaurato.

È quanto avvenuto nel caso che qui occupa, laddove l'Amministrazione provinciale non solo si è regolarmente costituita in primo grado, ma neanche ha eccepito alcunché in ordine alla regolarità della notifica, sollevando la relativa eccezione — come detto — solo nel presente grado di appello.

9.2. I rilievi che precedono palesano altresì l'infondatezza del secondo motivo dell'appello del Comune di Novellara, con il quale si lamenta la mancata integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49 cod. proc. amm. nei confronti della Provincia.

Infatti è evidente che, una volta ritualmente costituitasi l'Amministrazione provinciale, non vi era più alcuna necessità di un ordine di integrazione del contraddittorio da parte del giudice.

9.3. Infondato è anche il quarto motivo d'appello del Comune, col quale si lamenta l'inammissibilità del ricorso di primo grado per violazione del principio *ne bis in idem*, atteso che alcune delle questioni controverse (segnatamente, quelle relative alla possibilità di tener conto, ai fini dell'applicazione della norma regionale, anche dei vincoli imposti e reiterati anteriormente alla sua entrata in vigore) sarebbero coperte da giudicato riveniente dalla precedente sentenza del Tribunale amministrativo regionale di Parma n. 692 del 2009, in parti non specificamente censurate nell'appello poi accolto dal Consiglio di Stato.

A evidenziare l'inconsistenza del rilievo, basti osservare che la ricordata sentenza n. 692 del 2009 è stata integralmente riformata da questa Sezione con la già richiamata sentenza n. 3214 del 2014, di tal che non può predicarsi l'esistenza di alcun ipotetico giudicato formatosi su di essa o su sue parti.

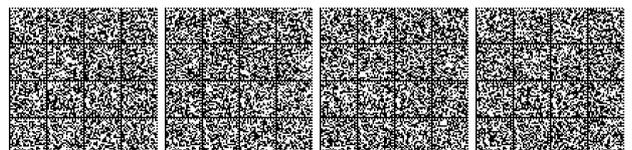
9.4. Col proprio quinto mezzo, il Comune assume l'illegittimità del ricorso di prime cure in quanto non notificato al signor Valseno Bartoli, che era stato ricorrente unitamente alla sig.ra Davoli nell'originario giudizio definito con la sentenza di questa Sezione n. 3214 del 2014.

Il motivo è manifestamente infondato, dovendo osservarsi che, dopo la sentenza da ultimo citata, ad attivarsi per l'ottemperanza del giudicato fu la sola sig.ra Davoli (e non anche l'altro originario ricorrente), cui si affiancarono i suoi aventi causa signori Spaggiari: di modo che può escludersi che alla stessa incombesse l'onere di notificare l'azione, ai sensi dell'art. 114 cod. proc. amm., anche all'altro ricorrente vittorioso, il quale era titolare di un interesse comune a quello da lei azionato.

In ogni caso, anche a voler dare una lettura rigorosa del precitato art. 114 cod. proc. amm., laddove statuisce che il ricorso per l'ottemperanza va notificato a tutte le parti del giudizio *a quo*, la questione avrebbe dovuto essere sollevata nell'originaria sede dell'ottemperanza, e non può certamente essere riproposta dopo la conversione dell'azione in ordinaria azione di annullamento (in relazione alla quale, come è evidente, non può predicarsi alcun onere di evocazione in giudizio di cointeressati).

9.5. Col sesto mezzo del proprio appello, il Comune di Novellara lamenta la mancata produzione dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine a eseguire la notifica personalmente da parte del procuratore dei ricorrenti in prime cure.

Al riguardo, va innanzi tutto richiamato l'indirizzo giurisprudenziale per cui la nullità della notifica riveniente dalla carenza della predetta autorizzazione è in ogni caso sanata dalla tempestiva costituzione in giudizio delle parti intimete (*cfr.* Cass. civ., sez. trib., 19 febbraio 2014, n. 3934).



Ciò premesso, è a dirsi che le parti intimiate nel predetto modo irrituale e che non risultano essersi costituite nel giudizio di primo grado non possono qualificarsi come parti necessarie del giudizio, dovendo ritenersi che la loro evocazione sia avvenuta solo per tralascia riproduzione delle notifiche effettuate nei pregressi giudizi intervenuti *inter partes*, e che pertanto l'eventuale vizio della notificazione non abbia cagionato alcuna lesione del contraddittorio processuale.

In particolare:

quanto alla Regione Emilia-Romagna, questa risulta evocata verosimilmente perché parte del precedente giudizio definito con la più volte citata sentenza n. 3214 del 2014, ma è pacifico e incontestato che nel presente giudizio non risulti censurato alcun atto regionale;

analoghi rilievi valgono per il Comune di Campagnola Emilia, il cui unico ruolo nella vicenda di che trattasi è stato quello di co-firmatario dell'originario accordo di programma inteso alla realizzazione della Tangenziale Nord (cioè che, al più, ne farebbe un cointeressato rispetto alle ragioni delle parti odierne appellanti);

infine, quanto alla posizione di Iniziative Ambientali S.r.l., che risulta costituita solo nel presente grado di appello, pur essendo la stessa espressamente qualificata come «controinteressata» nella originaria sentenza del Tribunale amministrativo regionale di Parma n. 692 del 2009, in realtà deve escludersi che rivestisse tale qualità, dovendo al riguardo richiamarsi condivisibile giurisprudenza di merito secondo cui nei giudizi in materia di espropriazione e occupazione d'urgenza non sono configurabili controinteressati diversi dai soggetti a diretto beneficio dei quali viene disposta l'espropriazione o l'occupazione, e la posizione dei soggetti incaricati della progettazione dell'opera può venire in rilievo unicamente rispetto ai provvedimenti di conferimento dell'incarico professionale, e non anche rispetto ad altri atti del procedimento direttamente e immediatamente lesivi della posizione giuridica dei ricorrenti, quali l'approvazione del progetto e l'attivazione della procedura espropriativa.

Di conseguenza, la costituzione di Iniziative Ambientali S.r.l. nel presente grado del giudizio va più che altro qualificata come atto di intervento legittimato da interesse indiretto e di mero fatto, ai sensi dell'art. 97 cod. proc. amm.

9.6. Infine, va respinto l'ultimo motivo di appello del Comune, col quale sono reiterate le eccezioni di tardività del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado.

Sul punto, vanno integralmente condivisi i rilievi del primo giudice, e in particolare quello relativo all'essere i motivi aggiunti dotati di tutti i requisiti formali e sostanziali per l'eventuale conversione in ricorso autonomo (sul punto, *cf.*: Cons. Stato, sez. IV, 4 giugno 2013, n. 3071; *id.*, 17 agosto 2011, n. 4792): questione sulla quale, per vero, l'Amministrazione appellante non svolge alcuna osservazione.

Inoltre, stante l'evidente autonomia degli atti impugnati con i motivi aggiunti di primo grado rispetto alla delibera gravata col ricorso introduttivo (e in relazione alla quale il Tribunale amministrativo regionale ha dichiarato cessata la materia del contendere, essendo stato tale atto spontaneamente ritirato dalla stessa Amministrazione), un'eventuale inammissibilità dell'impugnazione originaria non sarebbe stata in ogni caso suscettibile di spiegare effetto caducante sui successivi motivi aggiunti.

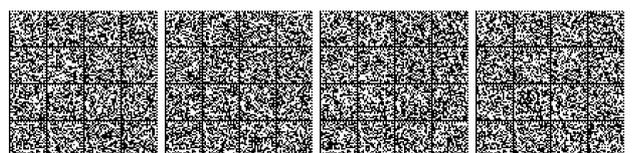
10. Lo scrutinio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale del precitato art. 30, legge regionale n. 9/2016 presuppone, inoltre, l'esame delle osservazioni formulate al riguardo dagli originari ricorrenti, odierni appellati; questi ultimi infatti, prima ancora di denunciare l'incostituzionalità della sopravvenuta disposizione regionale, ne assumono l'inapplicabilità alla presente controversia sulla base di un duplice ordine di motivi:

a) perché essa è specificamente riferita alle opere pubbliche suddivise in lotti o stralci sulla base della «progettazione», mentre nel caso che qui occupa la suddivisione del tracciato in tre stralci è stata stabilita dal P.O.C., come già esposto;

b) perché, in ogni caso, nella specie non si tratterebbe di «lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente», essendo stata la suddivisione imposta da ragioni pratiche e contingenti, con la conseguente creazione di stralci privi di autonomia funzionale rispetto a un'opera che era stata concepita e avrebbe dovuto essere realizzata come unitaria.

10.1. Il primo rilievo non trova conferma nella documentazione in atti, dalla quale emerge che il progetto definitivo della Tangenziale Nord, con la previsione della sua suddivisione in stralci funzionali, fu approvato con la delibera di G.C. n. 77 del 13 luglio 2005, non travolta dalla sentenza di questa Sezione n. 3214 del 2014; il fatto che tale approvazione fosse avvenuta «in linea tecnica» non ha rilevanza ai fini che qui interessano, trattandosi comunque dell'atto con cui venivano definite le caratteristiche tecniche dell'opera da realizzare, lasciando a provvedimenti successivi le misure consequenziali quali la variante urbanistica, l'imposizione dei vincoli espropriativi etc.

Pertanto, non può essere condiviso l'assunto degli odierni appellati, secondo cui la delibera *de qua* avrebbe una rilevanza meramente finanziaria, e non tecnica o esecutiva.



10.2. Quanto alla seconda questione, se è vero che per la definizione del concetto di «lotti o stralci funzionali», alla stregua della normativa vigente va richiamato il disposto dell'art. 3, comma 1, lettera *qq*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (per cui lotto funzionale è «uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti»), sostanzialmente riprodotto del contenuto di disposizioni previgenti, è però difficile negare che nella prassi sia diffusa la pratica di «scomporre» le opere stradali in lotti o stralci, rendendo immediatamente fruibili all'utenza quelli già realizzati, come avvenuto anche nel caso che qui occupa.

Quanto sopra, ad avviso della Sezione, può reputarsi sufficiente a considerare concretata nella specie quell'autonomia funzionale dei singoli stralci cui ricollegare la legittimità del frazionamento dell'opera a prescindere dalle ragioni più o meno contingenti che possano averlo determinato (ed anche dal pur suggestivo rilievo di controparte, che evidenzia come la mancata realizzazione dello stralcio centrale comporti la mancata risoluzione nella sostanza dei problemi che l'opera stessa sarebbe stata intesa a superare).

Sul punto, va peraltro rilevato che non risponde al vero, come vorrebbe parte appellata, che nella sentenza n. 3214 del 2014 sia stato rilevato un profilo di illegittimità del frazionamento dell'opera; ciò è confermato dal fatto che con la detta sentenza la ricordata delibera n. 77 del 2005 non è stata annullata, e che anche nel presente giudizio la stessa è rimasta inoppugnata.

11. Venendo dunque al profilo della fondatezza della questione, va innanzi tutto richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui, perché una norma possa dirsi di interpretazione autentica, è necessario che essa si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; in tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (*cf. ex plurimis* Corte costituzionale, 29 maggio 2013, n. 103; *id.*, 21 ottobre 2011, n. 271; *id.*, 11 giugno 2010, n. 209; *id.*, 26 novembre 2009, n. 311).

11.1. Tanto premesso, nel caso di specie è lecito dubitare della natura interpretativa della disposizione contenuta nell'art. 30 della legge regionale n. 9 del 2016, atteso che:

nessuna oggettiva incertezza risultava sussistere in precedenza in ordine alla latitudine dell'applicabilità del divieto di reiterazione dei vincoli posto dall'art. 13 della legge regionale n. 37 del 2002, e in particolare nessun dubbio o contrasto era insorto — né nell'ambito del presente giudizio, né a quanto consta in altre sedi applicative — circa la sua riferibilità o meno ad opere pubbliche suddivise in lotti o stralci funzionali;

non può sostenersi che il disposto della nuova norma, in termini di deroga al divieto di reiterazione dei vincoli posto dalla norma anteriore, fosse già *in nuce* nella formulazione originaria, non essendo condivisibile l'assunto delle parti odierne appellanti secondo cui ciò poteva cogliersi nel fatto che l'art. 13 parlava di «un'opera» (infatti, anche la definizione di «lotto funzionale» più sopra riportata presuppone pur sempre l'unitarietà dell'oggetto dell'appalto);

per altro verso, suscita perplessità l'affermazione dell'interveniente Iniziative Ambientali S.r.l. secondo cui il problema ermeneutico sarebbe stato *in re ipsa* nel divieto di reiterazione dei vincoli espropriativi, perché questo di per sé renderebbe impossibile la realizzazione delle opere suddivise in lotti o stralci, essendo banale osservare che è sufficiente un'adeguata programmazione degli interventi per rispettare i tempi (dieci anni) imposti dal divieto di reiterazione dei vincoli per una sola volta.

In definitiva, ed alla stregua di un'interpretazione della normativa improntata ai comuni criteri letterale e logico-sistematico, se anche ragionevole e giustificata, la decisione di escludere dal divieto di reiterazione dei vincoli le opere suddivise in lotti o stralci è da ricondurre per la prima volta all'intervento normativo del 2016, e non alla norma anteriore.

11.2. Così stando le cose, non può però convenirsi con gli odierni appellati quando auspicano che in questa sede si possa ritenere *sic et simpliciter* la norma non applicabile alla fattispecie che occupa: una tale operazione si risolverebbe nel tradire lo spirito della sopravvenuta disposizione, la quale fin dalla rubrica ha inteso chiaramente autoqualificarsi come di interpretazione autentica (e quindi applicabile anche retroattivamente), e pertanto non può ritenersi consentita in sede meramente eseguitica.

11.3. Pertanto, ad avviso della Sezione l'unica opzione percorribile è quella consistente nel sollevare la questione di legittimità costituzionale della sopravvenuta disposizione regionale per violazione degli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione attraverso la norma interposta di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



Come è noto, la giurisprudenza della Corte è da tempo consolidata nel senso che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* *ex plurimis* sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 19 aprile 2007, numeri 347 e 348).

Con riferimento all'introduzione di nuove disposizioni retroattive, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dal ricordato art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (*cf.* *ex plurimis* sez. II, 7 giugno 2011, Agrati e al. c. Italia; id., 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; sez. V, 11 febbraio 2010, Javague c. Francia; sez. II, 10 giugno 2008, Bortesi e al. c. Italia).

Siffatta ricostruzione si completa con l'affermazione che spetta alla stessa Corte costituzionale, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ai singoli ordinamenti nazionali, verificare la sussistenza o meno di «motivi imperativi d'interesse generale» idonei a giustificare l'intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 della Costituzione), alla stregua di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (Corte costituzionale, sentenza 26 gennaio 2012, n. 15).

In particolare, è stata più volte esclusa la legittimità costituzionale di disposizioni le quali, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, introducessero con valore retroattivo regole innovative destinate a incidere su rapporti giuridici maturati e consolidati da tempo, nonché a influenzare situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso (*cf.* Corte costituzionale, 17 dicembre 2013, n. 308; id., 27 giugno 2013, n. 160; id., n. 78 del 2012, cit.; id., 271 del 2011, cit.; id., n. 209 del 2010, cit.; id., 30 gennaio 2009, n. 29).

Nel caso di specie, è evidente il potenziale e irriducibile conflitto fra il diritto di proprietà degli originari ricorrenti (a sua volta oggetto di incisiva tutela a livello CEDU), e l'interesse pubblico al completamento dell'opera (al quale è chiaramente ispirata la disposizione di che trattasi): donde è arduo però ricavare l'evidente sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale che autorizzi il varo di una norma destinata a incidere, con effetto *ex tunc*, su un giudizio in corso come quello presente.

11.4. Risulta del tutto evidente, pertanto, come debba essere rimessa esclusivamente alla Corte costituzionale la valutazione in ordine non solo alla compatibilità fra l'art. 30 della legge regionale n. 9 del 2016 e l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (nel senso più volte precisato), ma anche — una volta verificato il conflitto tra le due fonti — a quale delle due debba effettivamente prevalere, stante il descritto quadro normativo di riferimento costituzionale e comunitario.

12. Per le ragioni dianzi esposte, questa Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9, in relazione agli articoli 3, 24 e 117, comma 1, della Costituzione, per tramite della norma interposta costituita dall'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

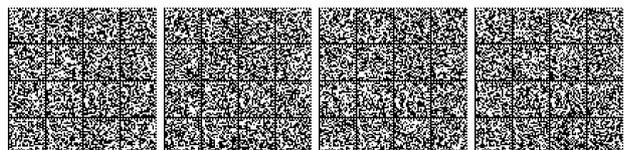
13. Il presente giudizio va quindi sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale; ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio viene riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli in epigrafe:

respinge in parte gli appelli, come precisato in motivazione;

letti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione, dell'art. 30 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone altresì che la presente sentenza sia notificata, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti del giudizio, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;

Raffaele Greco, consigliere, estensore;

Andrea Migliozi, consigliere;

Leonardo Spagnoletti, consigliere;

Nicola D'Angelo, consigliere.

Il Presidente: PATRONI GRIFFI

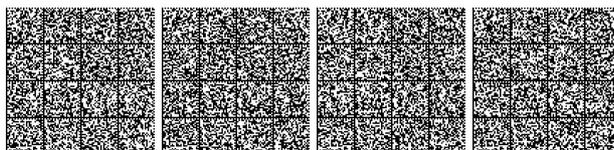
L'estensore: GRECO

17C00084

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-014) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 4,00

