

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 aprile 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

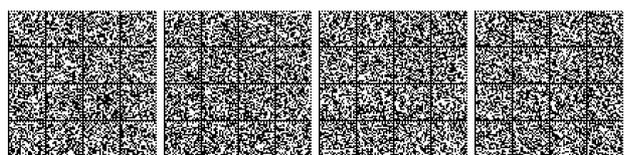
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 70. Sentenza 21 - 28 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione dell'iscrizione nelle UPB 7.28.64 (fondi di riserva per spese obbligatorie e pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa), 6.23.57 (spese generali, legali, amministrative) e 4.15.38 (assistenza sanitaria) delle somme ammontanti ad euro 600.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011 (spese correnti e obbligatorie) - Copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010 - Impossibilità di realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente - Insufficienza della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte - Inosservanza dell'obbligo di copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché inosservanza del criterio prudenziale - Violazione dei principi costituzionali della corretta copertura della spesa, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, commi 6, 7, 8 e 9.

– Costituzione, art. 81, quarto comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione dell'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle unità previsionali di base (UPB) 1.82.227 (ammortamento mutui) e 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) - Copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione originaria.

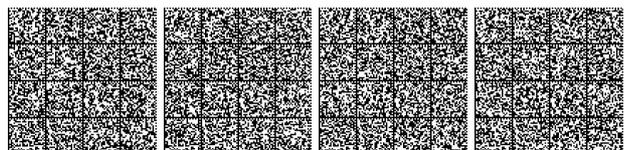
– Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica l'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 5 del 2011 - Presenza degli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato avverso la disposizione originaria - Sottoposizione a scrutinio in applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione.**

– Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.

– Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica l'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 5 del 2011 - Autorizzazione dell'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti" - Copertura finanziaria realizzata con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006 - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**



- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica la copertura del concorso nell'ammortamento mutui contratti entro il 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche - Sanatoria, al termine dell'esercizio 2011, non soddisfacente del principio della copertura della spesa - Disposizione che, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 dichiarato incostituzionale, ne costituisce modificazione non testuale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 246, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento - Impossibilità di verificare l'effettiva utilizzazione delle somme derivanti dal ricorso al mercato finanziario - Contrasto con le norme di principio statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che pongono regole e limiti per il ricorso all'indebitamento - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della censura della mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi da 16 a 21-bis; d.l. 23 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) art. 62, (cost. art. 117, secondo comma, lett. e).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Nota informativa allegata al bilancio indicativa degli oneri e degli impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, assunti relativamente al 2011 - Incompletezza e mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli - Contrasto con la norma di principio statale in materia di coordinamento della finanza pubblica che pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari - Impossibilità di verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione, anche in riferimento agli esercizi futuri - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della censura della mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.**



- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, artt. 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; d.l. 23 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) art. 62, comma 8, come integrato dall'art. 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e)).

Pag. 1

## N. 71. Sentenza 21 - 28 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza regionale - Decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Interventi di perequazione infrastrutturale - Ritenuta applicabilità diretta e immediata alla Regione siciliana, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dallo statuto speciale - Ricorso della Regione Sicilia - Eccepite inammissibilità della questione per omessa impugnazione della norma che modifica la legge di delegazione - Reiezione.**

- D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88.
- Statuto della Regione siciliana, art. 43.

**Finanza regionale - Decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Interventi di perequazione infrastrutturale - Ritenuta applicabilità diretta e immediata alla Regione siciliana, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dallo statuto speciale - Ricorso della Regione Sicilia - Asserita lesione delle speciali prerogative riconosciute alla Regione siciliana dallo statuto speciale, che riserva ad una Commissione paritetica tra Stato e Regione la determinazione di tale normativa - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione - Assorbimento di ulteriore censura.**

- Statuto della Regione siciliana, art. 43.

Pag. 16

## N. 72. Sentenza 21 - 28 marzo 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Corte dei conti - Parificazione del rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 - Decisione della Corte dei conti che dichiara regolare il rendiconto ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Trentino-Alto Adige - Asserita inesistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali - Asserita omissione dell'esercizio della giurisdizione, in relazione alla parificazione parziale del rendiconto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione e del diritto alla tutela giurisdizionale per mancanza di contraddittorio - Richiesta di annullamento della decisione, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità - Omessa impugnazione di precedenti atti con cui la Corte aveva già rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità - Inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e inesistenza dell'interesse a ricorrere - Utilizzo del conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale - Inammissibilità del ricorso.**

- Decisione della Corte dei conti, sezioni riunite, n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011.
- Costituzione, art. 24, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 7, 10, commi 1 e 2.

Pag. 22



## N. 73. Ordinanza 21 - 28 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Eccezione inammissibilità per omessa previa verifica di una interpretazione costituzionalmente compatibile della norma denunciata - Reiezione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 287.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Asserito contrasto con le direttive della delega che prescrivono di agevolare la tutela per il danneggiato - Asserita compressione del diritto di difesa - Insussistenza. Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 287.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77. ....

Pag. 26

## N. 74. Sentenza 21 - 30 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori, qualora la spesa risultante dal conto finale, al netto del ribasso, non superi la soglia comunitaria - Necessità che i lavori, afferenti al settore dei beni culturali, siano affidati a seguito di presentazione del progetto esecutivo o del progetto definitivo con l'integrazione del capitolato speciale di appalto - Ricorso del Governo - Ius superveniens regionale incidente su alcune delle norme impugnate - Atto di rinuncia parziale al ricorso accettato dalla controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, artt. 13, comma 1, e 47.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Cost., art 23.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Ricorso al subappalto - Casi in cui siano necessari lavori o componenti ad alto contenuto tecnologico o comunque caratterizzati da una rilevante complessità tecnica, che superino il valore del 15 per cento dell'importo totale dei lavori - Omesso riferimento all'elenco delle opere specialistiche e ai requisiti di specializzazione definiti dal regolamento governativo - Ricorso del Governo - Ius superveniens regionale satisfattivo delle pretese del ricorrente - Mancata applicazione medio tempore della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 30, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modalità di determinazione del prezzo - Attribuzione ad un regolamento provinciale del potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità della censura - Reiezione.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.



**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modalità di determinazione del prezzo - Attribuzione ad un regolamento provinciale del potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura - Contrasto con la normativa statale, costituente principio generale dell'ordinamento civile ed espressione dell'esigenza di prevedibilità della spesa pubblica, secondo cui i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", con facoltà di stipulare "a misura" solo contratti di importo inferiore a 500.000 euro ed alcuni tipi di contratto nominativamente individuati - Esorbitanza dalle competenze statutarie - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; d.lgs 12 aprile 2006, n. 163, art. 53, comma 4. ....

Pag. 28

N. 75. Sentenza 21 - 30 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Costituzione in giudizio delle parti attrici nel processo principale effettuata oltre il termine perentorio - Insussistenza delle condizioni per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini - Inammissibilità dell'intervento in giudizio.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE.

**Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina attuativa della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV) - Eccezione inammissibilità per mancato esperimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e per incompetenza della Corte costituzionale ad interpretare la direttiva comunitaria - Reiezione.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE.

**Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina delegata adottata in esecuzione della legge comunitaria del 1993, recante attuazione della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio (CCV) - Violazione dei criteri della legge delega che prevedeva il riferimento alla disciplina convenzionale (CCV) solo per il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, e che invece imponeva l'osservanza di pregresse disposizioni di maggior favore per il danno alla persona - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE. ....

Pag. 36

N. 76. Ordinanza 21 - 30 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati - Rivalutazione monetaria annuale sull'indennità integrativa speciale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Efficacia *ex tunc* della sentenza n. 293 del 2011, e conseguente esclusione di una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 13.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 38. . . . . Pag. 43
- N. 77. Ordinanza 21 - 30 marzo 2012
- Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
- Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nel quinto e nel settimo capoverso del punto 3.3 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 15 del 23/26 gennaio 2012 - Correzione.**
- Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte cost., art. 32. . . . . Pag. 47

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Previsione che a decorrere dal 1° gennaio 2012 l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, sia ridotta di tre punti percentuali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della norma statutaria che consente alle Province autonome di modificare aliquote fiscali solo relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario.**
- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 2, comma 6.
  - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 6 maggio 2011 n. 68, art. 17, commi 1 e 2; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 11-bis.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Obiettivi di finanza pubblica - Previsione che a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei Comuni concorrano le economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di Comuni e da altre forme di collaborazione tra Comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.**
- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 7, comma 4.
  - Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Prevista possibilità per i Comuni di adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi - Esorbitanza dai limiti con cui la legge dello Stato prevede la possibilità di modificare aliquote fiscali relative a tributi erariali - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario.**
- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 9, comma 1.
  - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53, in combinato disposto con l'art. 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.



**Istruzione - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Calendario scolastico - Previsto potere della Giunta provinciale di emanare direttive in ordine all'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sul principio generale dell'autonomia scolastica - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente provinciale in materia di istruzione elementare e secondaria.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 9, primo comma, n. 2; d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, art. 4, comma 2.

**Istruzione - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Soppressione della norma che prevede il rispetto del monte ore annuale per le singole discipline e attività obbligatorie nonché l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio generale dell'autonomia scolastica - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente provinciale in materia di istruzione elementare e secondaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e in materia di norme generali di istruzione.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, artt. 17, comma 1, e 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *m)* e *n)*, e terzo; d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, art. 17, comma 1; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 3 e 10; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89, artt. da 4 a 9.

**Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici - Concessioni - Previsione che non possano avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie, tra l'altro, al buon regime delle acque e del suolo - Ricorso del Governo - Denunciata formulazione vaga e generica della norma attribuita all'amministrazione concedente di un eccessivo margine di discrezionalità - Esorbitanza dai limiti statutari in materia - Violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *l)* e *s)*; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5.

**Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici - Concessioni - Previsione del rinnovo automatico trentennale alla loro scadenza (fatta salva la fissazione di un termine più breve ai fini dell'esame di misure necessarie al buon regime delle acque e per minimizzare l'impatto ambientale), ad eccezione delle concessioni a scopo idroelettrico - Ricorso del Governo - Denunciata sostanziale riformulazione di norma già impugnata con precedente ricorso (ric. n. 87/2011) - Esorbitanza dai limiti statutari in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della concorrenza, dell'ambiente e dell'ecosistema - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e)*, *l)* e *s)*; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Prevista possibilità di cumulo tra incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.**



- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 32, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.

**Circolazione stradale - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Previsione che la Provincia possa autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere tale compito - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento civile e dell'ambiente.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 34.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *h*), *l*) ed *s*); d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 80.....

Pag. 49

- N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni finali e transitorie sull'autonomia del Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria - Copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa - Possibilità che, sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità, l'Ufficio di Presidenza individui, su proposta del Presidente, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale da assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata omissione di procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica - Contrasto con la legislazione statale di principio sull'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 8, comma 8, aggiuntivo della lettera *d-quater*) all'[art. 29,] comma 2, della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. *l*); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 36.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione con forma contrattuale diversa, comportante la cessazione del rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni - Divieto di monetizzazione delle ferie maturate e non fruito - Conversione delle stesse in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della riserva di contrattazione collettiva - Contrasto con la previsione contrattuale riguardante il pagamento sostitutivo delle ferie che, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, non siano state fruito per esigenze di servizio - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 18 [comma 1], sostitutivo dell'art. 8 della legge regionale 28 giugno 2011, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma secondo, lett. *l*); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, titolo III; CCNL del comparto Regioni ed Enti locali 6 luglio 1995 (come integrato dal CCNL 5 ottobre 2001), art. 18, commi 9 e 16.....

Pag. 58



- n. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 febbraio 2012 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-*bis*.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. *f*), 12, 48-*bis* e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata indebita interferenza della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 4, 12, 48-*bis* e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province - Previsione che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, nell'ambito di principi individuati dalla normativa statale, per la privazione di qualsiasi margine di discrezionalità della regione in ordine all'*an* e al *quomodo* di un'eventuale remunerazione dei titolari delle cariche elettive indicati dalla norma impugnata - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 22.
- Costituzione, artt. 117, comma 3, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. *b*), e 3, comma 1, lett. *f*).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 e relativa normativa di attuazione, di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 12, 48-bis e 50 e relativa normativa di attuazione, di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8. . . . .

Pag. 60

- N. 39. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (della Regione siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che, in caso di incapienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota, di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che, con le medesime procedure, le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale in materia sanitaria - Violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che la quota di compartecipazione IVA (corrisposta alle regioni a statuto ordinario nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario e condizionata alla verifica positiva degli adempimenti regionali) rimane accantonata in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della legislazione vigente, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio - Previsione che le somme spettanti alla Regione Siciliana a titolo di Fondo sanitario nazionale, condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della legislazione vigente, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata lesione della competenza concorrente regionale in materia sanitaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 6.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che la riduzione di cui al comma 7 è ripartita in proporzione alla distribuzione dell'IMUP sperimentale di cui all'art. 13 del decreto impugnato - Previsione che la riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione, per le attività commerciali, dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione, quale principio generale dell'ordinamento, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 14, lett. *d*) e lett. *e*).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 43; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.....

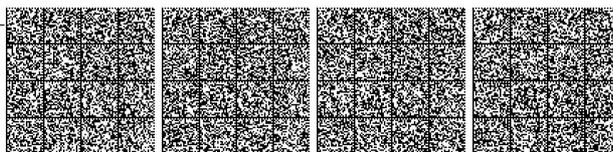
Pag. 71

- N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**



- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-*bis*.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata indebita interferenza della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che fino all'emanazione delle norme di attuazione, di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali ed alle province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.**

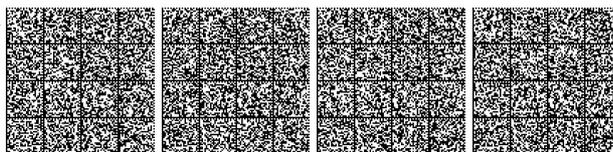
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.....



- N. 46. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 13 dicembre 2011
- Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 2 e 22.
  - Costituzione, artt. 3, 23, 36, 53 e 104. .... Pag. 90
- N. 47. Ordinanza del Tribunale di Catania del 31 maggio 2011
- Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Previsione non interpretativa ma ad effetto retroattivo - Violazione del principio di eguaglianza - Irragionevole discriminazione fra correntisti nonché fra istituti di credito (rispettivamente, a seconda che i versamenti indebiti da parte dei primi e le restituzioni da parte dei secondi siano anteriori o successivi all'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011) - Ingiustificata soppressione del diritto alla ripetizione dell'indebitito - Lesione del diritto di agire e di difendersi in giudizio - Violazione del diritto ad un processo equo e del connesso divieto al legislatore di interferire con norme retroattive su controversie pendenti, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**
- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. .... Pag. 93
- N. 48. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Brindisi del 1° dicembre 2011
- Imposte sui redditi - Redditi tassabili - Determinazione - Indeducibilità dei costi o delle spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato - Violazione del principio della capacità contributiva (essendo quest'ultima calcolata al lordo di costi effettivamente sostenuti dal contribuente) - Violazione del principio della presunzione d'innocenza sino a condanna definitiva - Violazione dei principi di razionalità e di uguaglianza, in relazione al sistema di contabilizzazione dei costi e delle rimanenze adottato dalle imprese edili - Irragionevole disparità di trattamento fra attività imprenditoriali penalmente illecite, a seconda dei tempi di fabbricazione dei prodotti e dei settori in cui operano - Richiamo alla sentenza n. 103 del 1967 della Corte costituzionale.**



- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 14, comma 4-*bis*, aggiunto dall'art. 2, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.
  - Costituzione, artt. 3, 27, comma secondo, e 53..... Pag. 97
- N. 49. Ordinanza del Tribunale di Agrigento del 29 settembre 2011.  
**Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniali (nella specie, sequestro e successiva confisca dei beni di persona indiziata di appartenere ad associazione di stampo mafioso) - Denunciata attivazione della procedura di prevenzione patrimoniale nei confronti di un soggetto deceduto prima della formulazione della richiesta - Proponibilità della misura, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo, in particolare del diritto al contraddittorio.**
- Legge 31 maggio 1965, n. 575, artt. 2-*bis*, comma 6-*bis*, e 2-*ter*, comma 11.
  - Costituzione, artt. 24, commi primo e secondo, e 111, primo comma. .... Pag. 100
- N. 50. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 14 dicembre 2011.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoriери, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**
- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
  - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo..... Pag. 111



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 70

*Sentenza 21 - 28 marzo 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione dell'iscrizione nelle UPB 7.28.64 (fondi di riserva per spese obbligatorie e pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa), 6.23.57 (spese generali, legali, amministrative) e 4.15.38 (assistenza sanitaria) delle somme ammontanti ad euro 600.000.000,00, nonché dell'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011 (spese correnti e obbligatorie) - Copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010 - Impossibilità di realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente - Insufficienza della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte - Inosservanza dell'obbligo di copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, nonché inosservanza del criterio prudenziale - Violazione dei principi costituzionali della corretta copertura della spesa, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, commi 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione dell'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle unità previsionali di base (UPB) 1.82.227 (ammortamento mutui) e 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) - Copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**

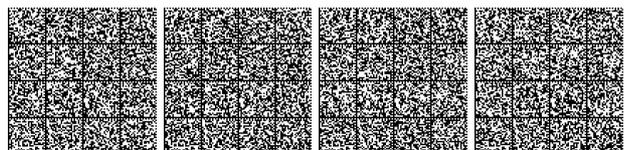
- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione originaria.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica l'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 5 del 2011 - Presenza degli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato avverso la disposizione originaria - Sottoposizione a scrutinio in applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica l'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 5 del 2011 - Autorizzazione dell'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti" - Copertura finanziaria realizzata con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006 - Omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto - Inosservanza dell'obbligo di chiarezza e verificabilità dell'informazione - Violazione del principio della corretta copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, comma 5, nella formulazione risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Ius superveniens che modifica la copertura del concorso nell'ammortamento mutui contratti entro il 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche - Sanatoria, al termine dell'esercizio 2011, non satisfattiva del principio della copertura della spesa - Disposizione che, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 dichiarato incostituzionale, ne costituisce modificazione non testuale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 246, primo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento - Impossibilità di verificare l'effettiva utilizzazione delle somme derivanti dal ricorso al mercato finanziario - Contrasto con le norme di principio statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che pongono regole e limiti per il ricorso all'indebitamento - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della censura della mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi da 16 a 21-bis; d.l. 23 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) art. 62, (cost. art. 117, secondo comma, lett. e)).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Nota informativa allegata al bilancio indicativa degli oneri e degli impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, assunti relativamente al 2011 - Incompletezza e mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli - Contrasto con la norma di principio statale in materia di coordinamento della finanza pubblica che pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari - Impossibilità di verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione, anche in riferimento agli esercizi futuri - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale - Assorbimento della censura della mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, artt. 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma; d.l. 23 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) art. 62, comma 8, come integrato dall'art. 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e)).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata *sub* G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato in data 13 maggio 2011 e depositato nella cancelleria della Corte in data 23 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera *e*), con riguardo alla materia del sistema contabile dello Stato, e 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché dell'art. 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

1.1. — L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui» per euro 200.000.000,00 e 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti» per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata.

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti negli esercizi precedenti, caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui si riferisce la legge regionale n. 5 del 2011, e che si prevedeva di pagare nel corso dell'esercizio 2011. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 per il pagamento dei debiti fuori bilancio. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per «ricapitalizzazione Aziende sanitarie locali ed Aziende ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge regionale 27 agosto 2002, n. 17 – piano decennale – annualità 2011». Per la copertura finanziaria è previsto che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.



L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 così come da elenco allegato sotto la lettera A. Per la copertura finanziaria è previsto che si faccia fronte con quota parte delle economie di cui al precedente comma.

Con riguardo alle predette disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che non era stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010, così come invece sancito dall'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76). Per tale ragione, lo stanziamento delle somme di cui alle disposizioni impugnate risulterebbe privo della necessaria copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della competenza legislativa statale in materia di ordinamento contabile dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 1, comma 6, della predetta legge della Regione Campania n. 5 del 2011 è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto si osserva che, a fronte di uno stanziamento, in esso indicato, di euro 300.000.000,00, l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era stato pari a circa euro 3.700.000.000,00. In proposito, sottolinea la ricorrente che l'entità di tale stanziamento non appare improntata a criteri di prudenzialità, in quanto, così come anche sostenuto dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (delibera n. 14/AUT/2006), per apprestare una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, la dotazione del fondo residui perenti dovrebbe avere una consistenza tale da assicurare un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

L'art. 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, nel limite complessivo di euro 58.450.000,00, ai sensi e per gli effetti dei commi 4 e 5 dell'art. 3 e dell'art. 9 della legge della Regione Campania n. 7 del 2002, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale (allegato C). Il Presidente del Consiglio dei ministri censura tale norma per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, non prevedendo essa il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito «dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis della legge n. 350 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008», [recte: dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché dall'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133], che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi.

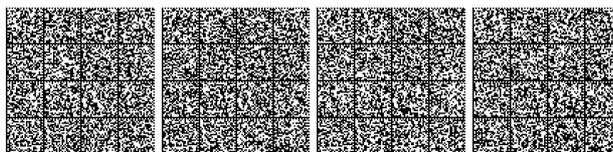
Riguardo poi al pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione (art. 5, comma 4), rileva la difesa erariale che gli stessi non sono quantificati e non vengono neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio annuale di previsione 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost., per la mancata copertura finanziaria, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 prevede come allegato al bilancio, ai sensi degli artt. 58, comma 1, e 62, comma 8, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, la nota informativa sugli oneri e gli impegni finanziari derivanti dagli strumenti finanziari derivati o dai contratti di finanziamento che includono una componente derivata sottoscritti dalla Regione.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che dalla nota informativa in questione, allegata al bilancio sotto la lettera G, risulta che la Regione Campania ha assunto oneri ed impegni finanziari relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato per l'esercizio 2011 in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 da indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile. Poiché la nota informativa non indica le relative UPB di pertinenza, sostiene la ricorrente che tale spesa deve ritenersi priva di copertura finanziaria in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ai sensi del quale ogni legge che importa nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

2. — Si è costituita la Regione Campania in data 27 giugno 2011, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle prospettate censure.

In seguito, la Regione, con memoria depositata il 14 febbraio 2012, ha illustrato i motivi per i quali ha chiesto che le censure del Governo siano dichiarate infondate.



2.1. — La difesa regionale oppone innanzi tutto di aver iscritto in bilancio l'avanzo di amministrazione presunto secondo criteri di prudenzialità, desunti dai precedenti dati "storici" formalmente accertati dalle leggi di approvazione dei rendiconti, depurati delle economie di spese di cui all'art. 44, comma 1, lettere *b*), *c*) ed *e*), della legge della Regione Campania n. 7 del 2002; dati che attesterebbero nell'ultimo quinquennio la presenza di avanzi molto superiori a quello presunto iscritto nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011.

La Regione Campania evidenzia inoltre che sarebbe imminente la votazione da parte del Consiglio regionale della legge di approvazione del rendiconto generale per l'anno di esercizio 2010 e che i dati che da essa emergono, desumibili già dalla delibera della Giunta regionale 4 ottobre 2011, n. 511 (Approvazione del progetto di rendiconto generale per l'anno 2010 e relativo disegno di legge. Provvedimenti), renderebbero palese l'adeguata consistenza dell'avanzo di amministrazione a copertura delle contestate iscrizioni di risorse per le diverse unità previsionali di base. Più dettagliatamente, essi evidenzerebbero un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 ammontante ad euro 1.820.000.000,00.

Osserva ulteriormente la difesa regionale che l'iscrizione in bilancio preventivo dell'avanzo presunto di amministrazione è certamente consentita dall'art. 18, comma 6, della legge della Regione Campania n. 7 del 2002. Come inoltre prevede l'art. 44, comma 2, della medesima legge regionale, con l'approvazione del rendiconto si provvederà poi ad accertare il risultato di amministrazione (avanzo o disavanzo di amministrazione). Conseguentemente, ai sensi dell'art. 29, comma 2, lettera *d*), della predetta legge regionale n. 7 del 2002, con la legge di assestamento si renderanno definitivi i dati previsti in via presuntiva dalla legge di bilancio, disponendo se del caso le variazioni degli stanziamenti delle unità previsionali di base che risultassero necessarie.

Sarebbe quindi giustificabile un utilizzo, modesto e fortemente contenuto, ed in ogni caso subordinato al suo formale accertamento attraverso l'approvazione del rendiconto generale, dell'avanzo di amministrazione sussistente al 31 dicembre 2010, pensato come misura contabile di supporto per far fronte alle esigenze di spesa più impellenti. Sono richiamate in proposito, in senso conforme, le deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 16 marzo 2011, n. 133 e n. 134.

Con particolare riguardo all'impugnato art. 1, comma 9, che recava l'autorizzazione di varie spese per complessivi euro 189.000.000,00, la difesa regionale osserva che quella previsione era originariamente volta ad assicurare copertura finanziaria a specifici interventi regionali analiticamente dettagliati nel prospetto allegato al bilancio, individuati nell'allegato A della legge della Regione Campania n. 5 del 2011.

Nondimeno, con la successiva legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), si è proceduto alla soppressione di tale previsione di spesa, come risulterebbe dalla Tabella A allegata a tale legge, che reca una variazione di segno negativo per euro 189.000.000,00, relativa alla UPB di entrata 15.49.90, denominata «avanzo di amministrazione».

2.1.1. — Relativamente all'ulteriore censura rivolta all'art. 1, comma 6, in riferimento all'ammontare del fondo iscritto nel bilancio 2011 per il pagamento dei residui caduti in perenzione amministrativa, stimato dal ricorrente troppo esiguo rispetto a quanto sostenuto dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella delibera n. 141/AUT/2006 (secondo la quale è necessaria la previsione nei bilanci degli Enti di un margine di copertura pari al 70% dei residui caduti in perenzione), la difesa della Regione Campania evidenzia innanzi tutto la mancanza di un'espressa previsione normativa al riguardo. Inoltre, sulla premessa che la previsione in bilancio di risorse destinate alla ricostituzione dei residui passivi perenti non possa che ancorarsi a stime relative all'analisi di dati storici, costituiti dalle richieste di pagamento da parte degli aventi diritto, e quindi ad una razionale e prudente proiezione statistica dei dati medi riscontrati, tale da assicurare una garanzia di assolvimento media, la Regione evidenzia che la somma di euro 300.000,00 stanziata nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», è pienamente in linea con la media dei pagamenti occorsi per tali ragioni negli esercizi precedenti, pari ad euro 279.000.000,00.

2.2. — Relativamente all'impugnativa dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011 entro il limite di euro 58.450.000,00 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, poiché mancherebbe l'indicazione del dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base, la Regione Campania ritiene che la censura derivi da un evidente equivoco, in quanto nell'allegato C alla impugnata legge è indicata la UPB pertinente e, precisamente, la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/ Stato/Regione per spese di investimento».

2.3. — Parimenti, riguardo al comma 4 dell'art. 5 concernente il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri integrerebbe la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., per la mancata



copertura finanziaria, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, in quanto detti oneri non sarebbero quantificati e non verrebbero neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013, obietta la Regione Campania che gli oneri di ammortamento di cui trattasi sono riportati in bilancio, segnatamente, alle pagine 40 e 42, rispettivamente della tabella SPESA – Bilancio annuale a legislazione vigente 2011/2013 e della tabella SPESA – Bilancio pluriennale a legislazione vigente 2011/2013, tabelle che costituiscono parti integranti della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 e dalle quali si evincono i suddetti dati (UPB 7.25.46, denominata «Rimborso prestiti e mutui»).

2.4. — Con riguardo, infine, all'ultima questione prospettata con il di ricorso – con cui viene eccepita la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. in relazione alla nota informativa allegata al bilancio di previsione per l'esercizio 2011 sotto la lettera G, come previsto dall'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, in quanto tale nota non indicherebbe le UPB di pertinenza, con la conseguenza che la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria – osserva la difesa regionale che gli oneri per interessi derivanti dall'indebitamento a tasso fisso, stimati in circa euro 200.000.000, 00 (quinto capoverso della nota informativa di cui all'allegato G), nonché quelli per l'indebitamento a tasso variabile (sesto capoverso della medesima nota), si riferiscono a tutte le posizioni debitorie della Regione Campania.

3. — In conclusione, la Regione Campania chiede preliminarmente che la Corte accordi un rinvio della trattazione già fissata all'udienza pubblica del 6 marzo 2012, al fine di consentire il perfezionamento dell'*iter* approvativo del rendiconto dell'anno 2010, circostanza che priverebbe di rilevanza concreta le censure di illegittimità costituzionale mosse avverso la legge della Regione Campania n. 5 del 2011.

In subordine, la Regione eccepisce, per le ragioni esposte, l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale così come prospettate dallo Stato.

#### *Considerato in diritto*

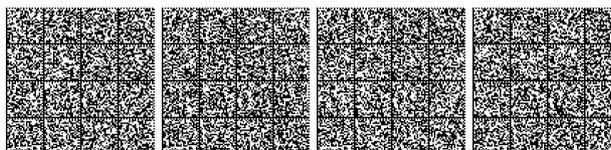
1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

2. — I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00.

In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale.

L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2011), nel modo



seguinte: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele».

L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), il quale ha statuito che «Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A».

In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

2.1. — Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione:



quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro 189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato *sub A* comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato A sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali – per loro intrinseca natura – vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

L'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato in via analogica anche dalla difesa della Regione resistente, prescrive che «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

Entrambe le norme sono dunque preclusive della soluzione legislativa impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quel che è più importante, esse sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nella memoria e nella discussione orale la Regione resistente ha sostenuto che l'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, risulterebbe del tutto attendibile, in considerazione della serie storica dei risultati di amministrazione, la quale sarebbe costante nella prevalenza delle attività sulle passività. Ciò anche alla luce della rilevante massa di residui attivi presenti nel progetto di bilancio consuntivo redatto dalla Giunta, ma non ancora approvato dal Consiglio. In particolare, la Regione ha posto l'attenzione sui diversi concetti di iscrizione ed utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione, sostenendo che, nel caso di specie, si verterebbe nella prima ipotesi, la quale sarebbe consentita dall'ordinamento contabile regionale (art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002). A differenza dell'utilizzazione, l'iscrizione costituirebbe un dato puramente formale, improduttivo di effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio.

Le considerazioni esposte non sono fondate, né con riguardo alla pretesa di ritenere legittimo il pareggio del bilancio preventivo attraverso l'applicazione di un avanzo così stimato, né con riguardo all'invocata solidità storica del bilancio regionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9. Né in contrario può addursi – come fa la Regione resistente – la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, la quale, prevedendo che «Tra le entrate o le spese di cui alla lettera *b)* del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza



tener conto delle somme di cui al comma 5», non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.

Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudentiale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

La disciplina giuridicamente e temporalmente incompressibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, imprudente di effetti giuridici.

Anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa.

In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte conti, Sezione regionale della Campania – nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 – ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 – ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; "superfetazione" di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficitarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta – anche sotto il profilo fattuale – la tesi difensiva della Regione Campania.

2.2. — In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconferente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture



di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo. Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie – delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudente nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti.

L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L'inflessibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)»).

Non può essere condivisa l'opinione della Regione resistente, la quale ricava dall'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione l'assoluta irrilevanza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della resistente circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore.

Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Questa Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

2.3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto *ius superveniens* presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziato sia di quelle risultanti dalla precisata novella intervenuta nel dicembre 2011.



È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla *ratio* intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione.

Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera *a*), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008.

L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «è autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata».

La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: “246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziare, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006.



Il POR è – come noto – un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato.

Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi.

Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

3. — L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-bis, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi».

La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe



non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

La difesa della Regione eccepisce la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la norma non disciplina oneri di ammortamento di prestiti già perfezionati.

L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Secondo il Presidente del Consiglio, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati ad alcuna UPB di pertinenza, rimanendo in tal modo violato il precetto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.1. — È fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

Dette disposizioni – come modificate dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali



relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima *in parte qua* la legge n. 5 del 2011.

3.2. — È altresì fondata la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

L'Avvocatura dello Stato lamenta che non sarebbero indicate le relative UPB di imputazione della spesa, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La questione è se l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato.

Questa Corte – sia pure con riguardo a fattispecie diversa – ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010).

In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010).

La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ed aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative.

La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.



In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

3.3. — Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 246, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* GALLO

*Il Redattore:* CAROSI

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI



n. 71

*Sentenza 21 - 28 marzo 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza regionale - Decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Interventi di perequazione infrastrutturale - Ritenuta applicabilità diretta e immediata alla Regione siciliana, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dallo statuto speciale - Ricorso della Regione Sicilia - Eccepita inammissibilità della questione per omessa impugnazione della norma che modifica la legge di delegazione - Reiezione.**

- D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88.
- Statuto della Regione siciliana, art. 43.

**Finanza regionale - Decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Interventi di perequazione infrastrutturale - Ritenuta applicabilità diretta e immediata alla Regione siciliana, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dallo statuto speciale - Ricorso della Regione Sicilia - Asserita lesione delle speciali prerogative riconosciute alla Regione siciliana dallo statuto speciale, che riserva ad una Commissione paritetica tra Stato e Regione la determinazione di tale normativa - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione - Assorbimento di ulteriore censura.**

- D. lgs 31 maggio 2011, n. 88.
- Statuto della Regione siciliana, art. 43.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e in particolare dell'art. «9» [*recte*: 8] dello stesso decreto, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 19 agosto 2011, depositato in cancelleria il 26 agosto 2011 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

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



*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 19 e depositato il successivo 26 agosto 2011 (reg. ric. n. 84 del 2011), la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e, in particolare, dell'art. 9 [*recte*: 8] di detto decreto, in riferimento agli artt. 38 e 43 dello statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

2. – Il decreto legislativo oggetto di censura, adottato – come dichiara l'art. 1 – «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16» della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), «definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

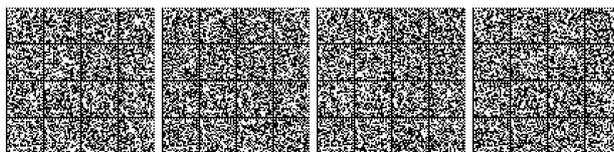
La ricorrente muove dalla premessa che il decreto legislativo impugnato sia direttamente applicabile nei suoi confronti, in assenza di una espressa clausola di salvaguardia che ne escluda l'efficacia rispetto alle Regioni ad autonomia differenziata, ed osserva in proposito che la previsione di una siffatta clausola era stata espressamente richiesta in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e che all'accoglimento di tale richiesta era stata subordinata l'intesa sugli schemi del decreto impugnato. Proprio in quanto applicabile alla ricorrente, il d.lgs. n. 88 del 2011 recherebbe un *vulnus* alla speciale autonomia finanziaria siciliana, in quanto la materia relativa all'attuazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., in ossequio al principio pattizio consacrato nello statuto di autonomia e ribadito dall'art. 27 della citata legge di delegazione n. 42 del 2009, sarebbe affidata alla trattativa con la Regione «nelle forme di rito dell'attuazione degli statuti speciali». In particolare, sarebbe violato l'art. 43 dello statuto di autonomia siciliano, che affida a una Commissione paritetica la competenza a definire le norme di attuazione dello statuto medesimo. Solo questa Commissione rappresenta, infatti, secondo la ricorrente, «la sede appropriata per la individuazione e la quantificazione pattizia delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli equilibri economici e sociali».

Il ricorso alla procedura negoziata prevista dall'art. 43 dello statuto, in particolare, sarebbe necessario anche per la parte concernente la perequazione infrastrutturale, in forza dell'art. 38 del medesimo statuto, indicato come ulteriore parametro. Detto articolo 38 – nel prevedere che lo Stato «verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici», al fine di «bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale» – disciplina, secondo la ricorrente, interventi statali finalizzati alla perequazione infrastrutturale. L'art. 1, comma 2, dell'impugnato d.lgs. n. 88 del 2011 dispone, a sua volta, che «gli interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale». In tal modo, ad avviso della Regione siciliana, il predetto decreto avrebbe attuato l'art. 38 dello statuto senza far ricorso allo speciale procedimento previsto dall'art. 43, che, pertanto, risulterebbe violato anche sotto questo profilo.

3. – Con atto depositato il 28 settembre 2011 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

3.1. – Quanto ai profili di inammissibilità, la difesa dello Stato premette che la legge 8 giugno 2011, n. 85 (Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale), con l'art. 1, comma 1, lettera e), ha aggiunto all'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-*bis*, il quale recita: «Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione». Dal tenore letterale risulterebbe chiaro che nell'ambito applicativo della disposizione ricadono sia gli enti ad autonomia ordinaria sia quelli ad autonomia differenziata. Il decreto legislativo impugnato, in quanto attuativo dell'art. 16 della legge di delega, dovrebbe, quindi, applicarsi direttamente alle Regioni autonome. Assumendo tali premesse, l'Avvocatura dello Stato afferma che la mancata impugnazione della disposizione che, introducendo il comma 1-*bis* nell'art. 16, lo ha reso applicabile alle autonomie speciali, realizza la conseguenza avversata dalla Regione siciliana e la rende inoppugnabile. Di qui la richiesta di dichiarare inammissibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

3.2. – Venendo al merito della questione, l'Avvocatura dello Stato osserva che la citata legge n. 42 del 2009 ha previsto due ordini di deleghe: a) una delega – disposta dall'art. 2 – diretta a dare attuazione ai primi tre commi dell'art. 119 Cost., «al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni, nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei mede-



simi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica»; b) una delega – disposta nell’art. 16 – che è rivolta a dare attuazione al quinto comma dell’art. 119 Cost.

Secondo la difesa statale, la clausola di rinvio – contenuta nel richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009 – alle procedure previste per le norme di attuazione statutaria è riferibile soltanto alla delega conferita al Governo dall’art. 2 e non a quella di cui all’art. 16. Con la conseguenza che, per gli interventi di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost., disciplinati dal decreto legislativo impugnato in attuazione del predetto art. 16, non opererebbe l’anzidetta clausola di rinvio.

La necessità di far ricorso alle speciali procedure previste per l’attuazione statutaria, al fine di adottare le misure di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost., non è desumibile, secondo la parte resistente, neppure dagli articoli 38 e 43 dello statuto di autonomia, evocati come parametri. Tale parte osserva, al riguardo, che il decreto legislativo impugnato – per la parte in cui dispone interventi di perequazione infrastrutturale – non può considerarsi attuativo dell’art. 38, perché detto articolo «non ha alcuna connessione con il superamento delle disparità infrastrutturali tra il territorio siciliano e il territorio di altre regioni», ma prevede «il finanziamento di lavori pubblici con la sola finalità di sostenere l’occupazione». Quanto, infine, all’art. 43 dello statuto, rileva che esso «è una disposizione sulla produzione normativa, la quale prevede l’emanazione di norme di attuazione esclusivamente al fine di attuare “il presente Statuto”» e non anche di attuare l’art. 119 Cost. o la legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009. Dalla richiamata disposizione statutaria, pertanto, ad avviso della difesa statale, «non può trarsi un autonomo titolo per il legislatore nazionale (in concorso con quello regionale), ad adottare disposizioni di attuazione volte, invece, ad attuare l’art. 16 della legge n. 42/2009».

4. – In prossimità dell’udienza pubblica, la Regione ricorrente ha depositato una ulteriore memoria, nella quale contesta, anzitutto, la distinzione – prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri – fra le deleghe di cui all’art. 2 e quelle di cui all’art. 16 della legge n. 42 del 2009. Siffatta distinzione, secondo la Regione, non trova alcun fondamento nella legge, perché «tutti i decreti attuativi in materia di federalismo fiscale sono previsti dall’art. 2, che fissa i principi e criteri direttivi generali e rimanda, per quelli più specifici, a quanto stabilito dalle disposizioni successive, tra le quali l’art. 16». Quanto alla modifica apportata al predetto art. 16 dall’art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 85 del 2011, essa non avrebbe inciso sulla perdurante inapplicabilità alle autonomie speciali di disposizioni diverse dagli artt. 15, 22 e 27 della legge n. 42 del 2009, «atteso che l’art. 1, c.2 della legge delega è rimasto immutato». In ogni caso, prosegue la difesa regionale, l’estensione dell’art. 16 a tutti gli enti territoriali «non può implicare l’attribuzione della materia ad una unilaterale determinazione statale e la sua sottrazione alle norme di attuazione degli statuti speciali e, quindi, alla trattativa» con la Regione medesima. La Regione siciliana contesta, da ultimo, la tesi della difesa statale secondo cui l’art. 38 dello statuto siciliano non avrebbe funzione perequativa e risponderebbe a mere esigenze di incremento dell’occupazione. La ricorrente ribadisce, infatti, che tale articolo è diretto ad intervenire proprio sullo squilibrio infrastrutturale della Regione, con conseguenze soprattutto, ma non esclusivamente, di tipo occupazionale.

### *Considerato in diritto*

1. – La Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli artt. «38 e 43» dello statuto speciale di autonomia (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) questione di legittimità costituzionale dell’intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, «in particolare», dell’art. «9» [recte: 8] (recante le disposizioni transitorie e finali del decreto medesimo), nella parte in cui tale normativa – emessa in sede di prima attuazione dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) – «non fa espressa menzione dell’inapplicabilità del Decreto legislativo alle Regioni a Statuto speciale né contiene alcun rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare in tali Regioni gli interventi previsti dall’art. 119, quinto comma della Costituzione».

La Regione, nel prospettare la censura, premette che l’impugnata normativa disciplina, in attuazione del quinto comma dell’art. 119 della Costituzione, la destinazione di risorse aggiuntive e l’effettuazione di interventi speciali da parte dello Stato (art. 1, comma 1, del decreto), ivi compresi quelli finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale (art. 1, comma 2, del decreto). Ad avviso della Regione, la materia cui è ascrivibile tale normativa riguarda: a) sia le Regioni ad autonomia ordinaria sia gli enti territoriali ad autonomia differenziata, perché il quinto comma dell’art. 119 Cost. è diretto a promuovere un complessivo ed equilibrato sviluppo dell’intero Paese e, quindi, è applicabile anche alle autonomie speciali in base all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3 (Modifiche al titolo V della



parte seconda della Costituzione), per il quale la riforma costituzionale è applicabile alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome per le parti in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»; b) in particolare, la Regione siciliana, perché l'art. 38 dello statuto d'autonomia – nel prevedere il versamento da parte dello Stato, in favore della Regione, di una somma annuale da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici al fine di bilanciare il minore ammontare dei redditi regionali di lavoro rispetto alla media nazionale – dispone, appunto, interventi statali di perequazione infrastrutturale, riconducibili agli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.

La ricorrente premette altresì che, in difetto di una disposizione che ne escluda l'applicabilità alle Regioni ad autonomia differenziata, l'impugnato decreto legislativo trova applicazione immediata alla Regione siciliana, senza il ricorso alle peculiari procedure previste per l'adozione della normativa di attuazione degli statuti speciali e, in particolare, di quelle previste dall'art. 43 dello statuto siciliano, il quale riserva ad una Commissione paritetica tra Stato e Regione la determinazione di tale normativa.

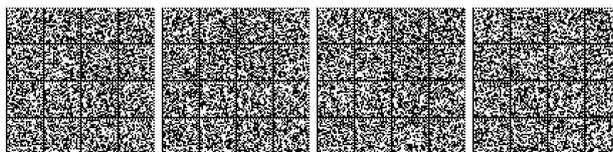
La Regione conclude che la diretta applicazione del decreto lede la propria autonomia, perché sottrae al negoziato sul federalismo fiscale tra la Regione e lo Stato la materia relativa all'attuazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., ivi compresa quella relativa agli interventi di perequazione infrastrutturale, che, secondo la medesima Regione, sono specificamente regolati dall'art. 38 dello statuto. In particolare, la lesione deriverebbe dalla mancata applicazione della regola stabilita dall'art. 43 dello statuto – ribadita dall'art. 27 della legge di delegazione – secondo cui per l'attuazione statutaria è necessario l'intervento della Commissione paritetica. Dalla formulazione della censura emerge con chiarezza, dunque, che, pur essendo stato richiamato anche l'art. 38 dello statuto, il parametro evocato è esclusivamente l'art. 43 dello stesso statuto. La ricorrente, infatti, lamenta soltanto la mancata utilizzabilità, nell'introduzione delle predette misure perequativo-solidaristiche, della procedura paritetica tra Stato e Regione siciliana prevista per le norme di attuazione statutaria dal medesimo art. 43.

1.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse della Regione. La difesa statale osserva, al riguardo, che l'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, avente ad oggetto la disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., non era ricompreso, originariamente, tra gli articoli applicabili alle Regioni a statuto speciale, in quanto il comma 2 dell'art. 1 della legge precisava che gli unici principi applicabili a tali Regioni erano quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27, come sottolineato dalla sentenza di questa Corte n. 201 del 2010. Tuttavia, prosegue la difesa dello Stato, dopo la pubblicazione di detta sentenza, ma anteriormente alla proposizione del ricorso, l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 8 giugno 2011, n. 85 (Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale), ha aggiunto al menzionato art. 16, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-bis, il quale stabilisce che «Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione». Ad avviso della parte resistente, per effetto di tale modifica legislativa, anche l'art. 16 della legge n. 42 del 2009 – in base ad un'interpretazione conforme a Costituzione, diretta ad evitare una ingiustificata discriminazione – deve considerarsi applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e costituisce, perciò, legittimo fondamento del censurato decreto legislativo di attuazione n. 88 del 2011 (entrato in vigore il 7 luglio 2011). La mancata impugnazione, da parte della Regione siciliana, del suddetto ampliamento della legge di delegazione avrebbe reso inoppugnabile il decreto legislativo di attuazione, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

1.2. – L'eccezione non può essere accolta per tre diverse ragioni.

In primo luogo, va rilevato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale, non trova applicazione l'istituto dell'inammissibilità della questione per acquiescenza o per il carattere confermativo del provvedimento impugnato (da ultimo, sentenze n. 187 e n. 165 del 2011, n. 40 del 2010, n. 98 del 2007, n. 74 del 2001, n. 20 del 2000). L'omessa impugnazione di una disposizione di legge avente il medesimo contenuto di altra disposizione sopravvenuta, dunque, non preclude l'autonoma impugnazione di quest'ultima (sentenze n. 298 del 2009, n. 443 e n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 287 e n. 272 del 2004) e, nel caso di specie, impedisce di far derivare dalla mancata impugnazione dell'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009 l'inammissibilità del ricorso avente ad oggetto il decreto legislativo n. 88 del 2011, che al predetto art. 16 dà attuazione. Di qui l'irrelevanza della mancata impugnazione del comma 1-bis dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009.

In secondo luogo, va osservato che, nel sollevare l'eccezione, la parte resistente inesattamente assume che la Regione abbia censurato il difetto di delega legislativa in ordine all'attuazione delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. nei confronti degli enti ad autonomia differenziata; difetto che, per la difesa dello Stato, sarebbe stato colmato, appunto, dal sopravvenuto comma 1-bis dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009. La ricorrente, in realtà, ha prospettato una censura radicalmente diversa da quella indicata dall'Avvocatura dello Stato, avendo dedotto l'illegittimità costituzionale dell'applicazione diretta alla Regione siciliana del decreto impugnato, indipendentemente dalla sussistenza di una valida delega legislativa. Da ciò consegue l'irrelevanza dell'asserito ampliamento della delega.



In terzo luogo, va evidenziato che il suddetto comma 1-*bis* dell'art. 16, come si vedrà in prosieguo al punto 2.1., non estende la delega contenuta in tale articolo agli enti ad autonomia differenziata. Di qui la mancanza di fondamento normativo dell'eccezione.

2. – Nel merito, la questione non è fondata, perché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo che il decreto legislativo impugnato, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dall'art. 43 dello statuto siciliano, trovi «diretta e immediata applicazione nei confronti della Regione siciliana». L'erroneità di tale assunto interpretativo risulta evidente dall'esame del quadro normativo di riferimento, dal quale si desume che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 – a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali.

Per giungere a tale conclusione è necessario procedere ad un più approfondito esame dell'indicato quadro normativo.

2.1. – Occorre innanzitutto sottolineare che l'applicazione agli enti ad autonomia differenziata dell'art. 16 della legge di delega – concernente, come si è visto, gli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 Cost., oggetto del decreto impugnato – è esclusa dal comma 2 dell'art. 1 della stessa legge. Esso, infatti, stabilisce espressamente – come riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 201 del 2010 – il principio generale che «Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27». L'inapplicabilità a tali enti di detto articolo 16 comporta, quindi, che il suo comma 1-*bis* (efficace dal 18 giugno 2011), nel disporre che i predetti interventi perequativo-solidaristici «sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrono i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione», non amplia la sfera di efficacia soggettiva attribuita dal richiamato comma 2 dell'art. 1 all'intero art. 16, il quale, quindi, continua a riferirsi nel suo complesso esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti territoriali in esse compresi.

2.2. – Per gli enti ad autonomia differenziata deve invece ritenersi applicabile – quanto ai suddetti interventi previsti dal quinto comma dell'articolo 119 Cost. – l'art. 27 della legge di delegazione, come espressamente stabilito dal comma 2 dell'art. 1 della medesima legge.

Detto art. 27, nel riferirsi espressamente ed esclusivamente – come affermato anche nella sua rubrica – alle «regioni a statuto speciale e [...] province autonome», dispone, in particolare, che: *a*) gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]» (comma 1); *b*) alle norme di attuazione statutaria è affidata la disciplina delle «specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale» (comma 2, secondo periodo).

Non è dubbio che l'ampia formulazione di tale articolo («interventi» diretti a perseguire «obiettivi di perequazione e di solidarietà») consente di ricomprendere in essa anche le misure perequativo-solidaristiche previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che integrano, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali (sentenze n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 222 del 2005, n. 49 e n. 16 del 2004).

Ne consegue che, applicandosi nei confronti degli enti ad autonomia differenziata solo l'art. 27 e non anche l'art. 16 della legge di delegazione, l'impugnato decreto, al pari di tale art. 16 di cui costituisce attuazione, si riferisce alle sole Regioni ad autonomia ordinaria e non ha efficacia nei confronti della ricorrente Regione a statuto speciale. Ne consegue altresì che, in forza della scelta discrezionale operata dal legislatore statale attraverso l'art. 27, gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. sono riservati, per quanto attiene alla Regione siciliana, alle procedure paritetiche di attuazione statutaria previste dall'art. 43 dello statuto siciliano.

2.3. – Diversamente da quanto affermato dalle parti, il decreto legislativo impugnato non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale neppure per gli interventi di perequazione infrastrutturale (ai quali espressamente si riferisce il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto legislativo). Infatti l'art. 27 riguarda tutte le misure di perequazione solidaristica, e, quindi, anche gli interventi di perequazione infrastrutturale.

Non osta a tale conclusione il disposto dell'art. 22 della legge di delegazione, riguardante specificamente la perequazione infrastrutturale, il quale, pur essendo applicabile – per espressa statuizione del ricordato comma 2 dell'art. 1 della medesima legge – agli enti ad autonomia differenziata, non prevede alcuna riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali. Occorre precisare, in proposito, che l'art. 22 (composto da due commi), in realtà, è applicabile a detti enti non nella sua interezza – come potrebbe far erroneamente ritenere il generico richiamo, contenuto nel comma 2 dell'art. 1, alle «disposizioni di cui agli articoli [...] 22 [...]» –, ma limitatamente al comma 1, perché il



comma 2 si riferisce non agli enti medesimi, ma alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali esistenti nel territorio di queste. Infatti, quest'ultimo comma 2, nello stabilire alcuni criteri di individuazione degli interventi «finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione» in relazione al «recupero del deficit infrastrutturale», precisa che tali criteri operano «nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21», cioè nella fase transitoria prevista per le Regioni e per gli enti locali da due articoli della legge di delegazione che, in base al più volte menzionato comma 2 dell'art. 1, non sono applicabili agli enti ad autonomia differenziata. Ne consegue che l'unica disposizione dell'art. 22 riguardante questi ultimi enti è il comma 1, il quale non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione. In particolare, detto comma 1, «in sede di prima applicazione», disciplina la «ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali». Tale ricognizione – poi disciplinata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 (Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – ha funzione meramente conoscitiva. Essa non integra una disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma costituisce solo il supporto cognitivo necessario alla interlocuzione fra Regioni e Stato che – in forza dell'art. 27 – deve avere luogo nell'ambito delle procedure di attuazione statutaria. In altri termini, con valutazione che si iscrive nel campo delle scelte politiche compatibili con le previsioni del quinto comma dell'art. 119 Cost. (applicabile, per sua espressa previsione, a tutti gli enti territoriali e, quindi, anche agli enti ad autonomia differenziata), lo Stato ha inteso introdurre unilateralmente una disciplina di acquisizione di dati sulle infrastrutture (anche) degli enti ad autonomia speciale che non incide in modo sostanziale sulla trattativa politica da svolgersi nell'ambito delle procedure di attuazione statutaria alle quali fa rinvio l'art. 27.

L'efficacia meramente transitoria («in sede di prima applicazione») e la sopra evidenziata peculiare *ratio* del comma 1 dell'art. 22 rendono tale disposizione *lex specialis* rispetto all'art. 27 della stessa legge di delegazione e giustificano la sua diretta applicazione agli enti ad autonomia differenziata, senza alcun rinvio alle procedure legislative previste per l'attuazione statutaria. Sotto tale profilo, la sottolineata specialità dell'art. 22 non smentisce, ma conferma la regola della riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti disposta dall'art. 27 della legge di delegazione.

2.4. – L'erroneità della premessa interpretativa della ricorrente circa la diretta applicabilità del decreto legislativo impugnato alla Regione siciliana e circa l'omessa previsione, nella legge di delegazione, di un rinvio alla procedura attuativa dello statuto d'autonomia per la disciplina degli interventi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. rende priva di fondamento la censura formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 43 dello statuto. Resta in tal modo assorbita ogni valutazione sulla correttezza dell'interpretazione dell'art. 38 dello statuto fornita dalla ricorrente e, in particolare, sia sulla possibilità di ascrivere il contributo di solidarietà previsto da detto articolo tra gli interventi di «perequazione infrastrutturale» sia sulla dedotta necessità di ricorrere alla procedura di attuazione statutaria per disciplinare tale particolare contributo.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e in particolare dell'art. 8 del medesimo decreto, proposta dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente e Redattore:* GALLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

T\_120071



n. 72

*Sentenza 21 - 28 marzo 2012*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Corte dei conti - Parificazione del rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 - Decisione della Corte dei conti che dichiara regolare il rendiconto ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Trentino-Alto Adige - Asserita inesistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali - Asserita omissione dell'esercizio della giurisdizione, in relazione alla parificazione parziale del rendiconto - Asserita violazione del principio di leale collaborazione e del diritto alla tutela giurisdizionale per mancanza di contraddittorio - Richiesta di annullamento della decisione, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità - Omessa impugnazione di precedenti atti con cui la Corte aveva già rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità - Inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e inesistenza dell'interesse a ricorrere - Utilizzo del conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale - Inammissibilità del ricorso.**

- Decisione della Corte dei conti, sezioni riunite, n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011.
- Costituzione, art. 24, primo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, artt. 7, 10, commi 1 e 2.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 della Corte dei conti, sezioni riunite, resa nel giudizio sul rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2010, promosso dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con ricorso notificato il 29 agosto 2011, depositato in cancelleria il 6 settembre 2011 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1. — La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con ricorso depositato il 6 settembre 2011 (reg. confl. enti n. 10 del 2011), ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezioni riunite, adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, «nella parte in cui essa – pur dichiarando [...] regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 – ha escluso da tale dichiarazione i capitoli di spesa relativi all'esecuzione per l'anno 2010 di taluni regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009, in quanto tali regolamenti non erano stati inviati al controllo preventivo di legittimità, omettendo così – ed in assenza di contraddittorio con la Regione – di svolgere la verifica di propria competenza, manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali». La ricorrente, nel richiedere l'annullamento parziale della predetta decisione, deduce la violazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – in collegamento con l'art. 7 delle norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) –, dell'art. 10, commi 1 e 2, del medesimo d.P.R. n. 305 del 1988, del principio di leale collaborazione e dell'art. 24, primo comma, della Costituzione.

2. — La ricorrente censura la predetta decisione della Corte dei conti sotto tre profili.

2.1. — In primo luogo, la Regione deduce l'inesistenza del potere rivendicato dalla Corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i suddetti regolamenti regionali, in quanto tale potere, previsto dall'articolo 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 305 del 1988, come sostituito dal decreto legislativo 2 ottobre 1997, n. 385 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti sugli atti della regione e delle province autonome), sarebbe divenuto inapplicabile in virtù dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

2.2. — In secondo luogo, la difesa regionale lamenta la parziale omissione dell'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del rifiuto di quest'ultima di esaminare le spese ordinate sulla base dei regolamenti della Regione non inviati al controllo di legittimità.

2.3. — In terzo luogo, la Regione autonoma sostiene che il giudizio di parificazione di cui alla citata decisione della Corte dei conti si è svolto in assenza di contraddittorio, poiché non risulta che sia stato dato un termine alla Regione stessa per replicare alla memoria, né che sia stato udito alcun rappresentante di questa.

3. — Con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 10 ottobre 2011, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo l'inammissibilità o il rigetto del ricorso.

3.1. — Quanto all'inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che la Regione avrebbe «fatto ricorso al conflitto di attribuzione in assenza dei necessari presupposti», poiché nella decisione impugnata non vi sarebbe alcuna rivendicazione da parte della Corte dei conti, che si è invece «limitata ad adottare una decisione che pacificamente le compete, vale a dire di esercitare il giudizio sulla regolarità del rendiconto regionale». Ad avviso della difesa statale, la ricorrente non farebbe altro che censurare in diritto la correttezza nel merito della decisione della Corte dei conti.

3.2. — Quanto al merito, si sostiene l'infondatezza del ricorso, sotto il profilo che l'intervenuta abrogazione espressa dell'art. 7 del d.P.R. n. 305 del 1988 ad opera dell'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti) dimostrerebbe che tale disposizione non era stata resa inoperante dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3.3. — La difesa statale eccepisce l'infondatezza anche del secondo motivo del ricorso, sostenendo la legittimità del rifiuto della Corte dei conti di parificare le spese connesse ai regolamenti non sottoposti al suo controllo preventivo: in quanto «fondate su un titolo (il regolamento non preventivamente controllato), giuridicamente inefficace», esse costituirebbero spese irregolari, come tali non sottoponibili a rendiconto.

3.4. — Infine, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che il contraddittorio non sarebbe stato omesso, come dimostrerebbe il fatto che la Regione ha potuto illustrare il rendiconto.

4. — Con memoria depositata l'8 febbraio 2012, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, oltre a ribadire gli argomenti prospettati nel ricorso, ha replicato alle considerazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.



4.1. — Con riguardo all'ammissibilità, la difesa regionale osserva che la motivazione prospettata dalla difesa dello Stato si riferisce solo al primo motivo del ricorso – l'inesistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a giudizio preventivo di legittimità –, ma non agli altri due, ovvero all'omessa parificazione e all'assenza di contraddittorio.

4.2. — Nel merito, la Regione riafferma che la Corte dei conti, adottando una deliberazione di parificazione parziale, ha manifestato la pretesa di esercitare sui regolamenti regionali un potere che non le spetta; che la Corte dei conti ha parzialmente omesso di esercitare la propria giurisdizione; che vi è stata una totale assenza di contraddittorio.

### *Considerato in diritto*

1. — La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con ricorso depositato il 6 settembre 2011 (reg. confl. enti n. 10 del 2011), ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite, «adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, che ha dichiarato regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità, così manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, ed omettendo – ed in assenza di contraddittorio con la Regione – di svolgere la verifica di propria competenza. La ricorrente ha conseguentemente richiesto di annullare la predetta decisione, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità».

2. — Il ricorso è inammissibile sotto tutti e tre i profili di censura prospettati dalla Regione autonoma.

2.1. — La ricorrente, innanzitutto, sostiene che la Corte dei conti, con la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, avrebbe illegittimamente rivendicato il potere di esercitare il controllo di legittimità preventiva sugli atti della Regione.

La Corte dei conti, però, aveva già rivendicato a sé tale potere con precedenti atti, tra cui la nota dell'11 maggio 2011, prot. 0000670, e la lettera del 24 giugno 2011, prot. 0000754. Con la prima, essa ha richiesto la trasmissione di due regolamenti della Regione autonoma emanati con decreti del Presidente della Regione n. 2/L e n. 3/L del 12 aprile 2011, in modo da poter esercitare il controllo preventivo di legittimità; con la seconda, ha comunicato alla Regione di aver convocato l'adunanza della sezione di controllo per deliberare sulla opposizione dell'ente regionale all'invio dei due regolamenti per il controllo preventivo di legittimità.

La decisione con cui la Corte dei conti ha escluso dalla dichiarazione di regolarità i capitoli di spesa relativi all'esecuzione per l'anno 2010 dei decreti del presidente della Regione non inviati al controllo preventivo di legittimità consegue alla nota dell'11 maggio – non a caso richiamata dalla Relazione sul rendiconto generale che accompagna la decisione impugnata n. 36/CONTR/2011 – e alla lettera del 24 giugno 2011, entrambe non impuginate dalla Regione. Con il ricorso relativo alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, la Regione censura in realtà i precedenti atti con cui la Corte dei conti ha rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità e tenta così «in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto [...] per il quale è già inutilmente spirato il termine» entro cui il ricorso doveva essere presentato (sentenza n. 369 del 2010).

Il ricorso, depositato il 6 settembre 2011, è dunque inammissibile perché proposto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – che decorre dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto con il quale è stata manifestata la volontà di ledere l'altrui competenza (sentenza n. 84 del 1976) – e il conflitto con esso sollevato difetta «degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità» in quanto si riferisce a un atto – la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 – che conferma e attua il contenuto di precedenti atti, non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza contestata (sentenza n. 206 del 1975).

2.2. — La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, inoltre, sostiene che la parziale parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti si tradurrebbe in un atto concretamente lesivo per essa quale omesso esercizio di giurisdizione.

In via preliminare, occorre osservare che la pronuncia avente per oggetto il rendiconto delle Regioni a statuto speciale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato» (sentenza n. 121 del 1966). La funzione di tale decisione consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi



alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. Alla decisione della Corte dei conti, fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti» e costituisce esercizio di «autonoma funzione politica» (sentenza n. 121 del 1966).

Con riguardo al rendiconto, quindi, le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti. Né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se – come nel caso – si accompagna a «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno» (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 305 del 1988). Ne discende l'inidoneità «a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere» (sentenza n. 137 del 1988).

In conclusione, non si può ritenere che la parziale parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti rappresenti un atto concretamente lesivo per la Regione e, di conseguenza, il ricorso è inammissibile anche sotto questo secondo profilo.

2.3. — La difesa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, infine, afferma che la delibera della Corte dei conti n. 36/CONTR/2011 violerebbe il principio di leale collaborazione e l'art. 24 Cost., in quanto non sarebbe stato garantito il contraddittorio nel giudizio di parificazione.

Questa Corte, pur ammettendo che il conflitto intersoggettivo possa riguardare atti giurisdizionali (sentenza n. 195 del 2007), ha stabilito che esso non può risolversi in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale (sentenza n. 276 del 2003). In particolare, gli atti giurisdizionali «sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (oltre che tra poteri dello Stato) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 130 del 2009). In questo caso, la Regione non contesta l'esistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a parificazione il rendiconto regionale, ma il modo in cui tale potere è stato esercitato. Nel rilevare l'assenza di contraddittorio (ma anche la parificazione parziale, eccepita quale secondo motivo del ricorso), la ricorrente mira a utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso questa Corte «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale» (sentenza n. 27 del 1999).

Il ricorso è, quindi, inammissibile anche sotto questo terzo profilo.

3. — In conclusione, il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nei confronti dello Stato, e per esso della Corte dei conti, è inammissibile con riferimento a tutti e tre i profili di censura prospettati dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 10 del 2011) promosso dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nei confronti dello Stato, e per esso della Corte dei conti, in relazione alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 della Corte dei conti, sezioni riunite, resa nel giudizio sul rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2010.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* GALLO

*Il Redattore:* CASSESE

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI



n. 73

Ordinanza 21 - 28 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Eccepite inammissibilità per omessa previa verifica di una interpretazione costituzionalmente compatibile della norma denunciata - Reiezione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 287.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Asserito contrasto con le direttive della delega che prescrivono di agevolare la tutela per il danneggiato - Asserita compressione del diritto di difesa - Insussistenza. Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 287.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (codice delle assicurazioni private), promosso dal Tribunale ordinario di Macerata – sezione distaccata di Civitanova Marche, nel procedimento civile vertente tra Youness El Hilate e la Compagnia di Assicurazioni Allianz s.p.a., con ordinanza dell'8 marzo 2011, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che – in un giudizio civile risarcitorio, su azione diretta del terzo trasportato, ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (codice delle assicurazioni private) di seguito anche c.d.a., proposta ex articolo 283 lettera d) in relazione all'articolo 122, comma 3, stesso codice nei confronti dell'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada – l'adito Tribunale ordinario di Macerata – sezione distaccata di Civitanova Marche, al fine del decidere sull'eccezione della convenuta, di improponibilità della domanda per mancato invio della richiesta risarcitoria anche alla CONSAP, come ora richiesto dal successivo articolo 287, comma 1, del medesimo decreto n. 209 del 2005, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 76, 77 e 24



della Costituzione, onde ha sollevato, con ordinanza dell'8 marzo 2011, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 287;

che la norma denunciata dispone, con riguardo alle ipotesi di cui al precedente art. 283 (nelle quali i danni da sinistro stradale debbano essere, come nella specie, risarciti dal Fondo di garanzia per le vittime della strada), che la richiesta risarcitoria del danneggiato, dalla quale decorre il termine dilatorio, di sessanta giorni per l'esperibilità dell'azione giudiziaria, debba essere ora comunicata, con lettera raccomandata, "all'impresa designata ed alla CONSAP - Fondo di garanzia per le vittime della strada", cumulativamente cioè ad entrambe, e non più, disgiuntamente, all'una o all'altra, come previsto dal previgente art. 22, in relazione all'art. 19, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti);

che, ad avviso del rimettente, la nuova norma espressa nel censurato art. 287 c.d.a. violerebbe, appunto, gli artt. 76 e 77 Cost., ponendosi in contrasto con le direttive della delega di cui all'art. 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001), in quanto, invece di agevolare, come ivi prescritto, la tutela per il danneggiato, contraente debole, avrebbe aggravato la sua posizione, con l'imposizione di un onere ulteriore, incidente negativamente sul suo diritto di difesa;

che tale aggravamento, secondo il rimettente, determinerebbe anche un *vulnus* all'art. 24 Cost.;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per eccepire, preliminarmente, l'inammissibilità, per omessa previa verifica di una interpretazione costituzionalmente compatibile della norma denunciata, e, nel merito, la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che la riferita eccezione di inammissibilità non può essere accolta;

che, infatti – diversamente che nella ipotesi, alla quale fa riferimento l'Avvocatura, di cui all'ordinanza n. 205 del 2008 di questa Corte, che ha ritenuto precluso l'esame di analoghi dubbi di costituzionalità, prospettati con riguardo all'azione diretta del trasportato nei confronti dell'impresa assicuratrice della vettura trasportante di cui al citato art. 141 c.d.a., per la ragione che il giudice *a quo* aveva omesso di considerare la corretta, e costituzionalmente orientata, interpretazione di detta norma, nel senso della sua non ostatività all'esercizio anche dell'azione generale verso l'effettivo responsabile del danno ex artt. 2043 e 2054 del codice civile – il tribunale rimettente non muove dal presupposto dell'esclusività dell'azione di che trattasi, ma, con riguardo all'evenienza che questa debba, come nella specie, esercitarsi nei confronti del Fondo di garanzia, prospetta, come detto, la diversa questione, di violazione della legge delega, e di contrasto con l'art. 24 Cost., della disposizione dell'art. 287, che ha prescritto il previo invio della richiesta risarcitoria anche alla CONSAP oltre che all'impresa designata dal Fondo da questa gestito;

che, nel merito, la questione è comunque manifestamente infondata;

che, a prescindere dai più o meno ampi margini di discrezionalità riconosciuti in via di principio al legislatore delegato (da ultimo, sentenza n. 230 del 2010 e, in precedenza, anche sentenze n. 199 del 2003 e n. 163 del 2000), al quale non è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 419 del 2000), è decisivo ed assorbente, in questo caso, il rilievo che rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 – la quale nel quadro di un complessivo "riassetto della materia", si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009) – assolutamente coerente, e non certo con essa in contrasto, nonché espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, è la disposizione del decreto legislativo qui censurata;

che, infatti, essa è finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada e funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l'introduzione di un meccanismo – quello appunto dell'invio della doppia raccomandata – che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria;

che, dunque, risulta insussistente la prospettata lesione degli evocati parametri, per cui la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 76, 77 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Macerata – sezione distaccata di Civitanova Marche, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* MORELLI

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

T\_120073

n. 74

*Sentenza 21 - 30 marzo 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori, qualora la spesa risultante dal conto finale, al netto del ribasso, non superi la soglia comunitaria - Necessità che i lavori, afferenti al settore dei beni culturali, siano affidati a seguito di presentazione del progetto esecutivo o del progetto definitivo con l'integrazione del capitolato speciale di appalto - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* regionale incidente su alcune delle norme impugnate - Atto di rinuncia parziale al ricorso accettato dalla controparte - Estinzione del processo.**

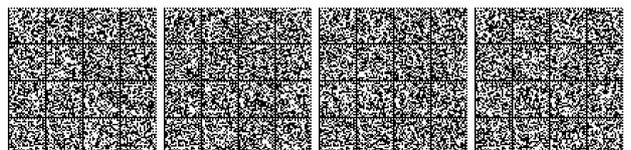
- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, artt. 13, comma 1, e 47.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Cost., art 23.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Ricorso al subappalto - Casi in cui siano necessari lavori o componenti ad alto contenuto tecnologico o comunque caratterizzati da una rilevante complessità tecnica, che superino il valore del 15 per cento dell'importo totale dei lavori - Omesso riferimento all'elenco delle opere specialistiche e ai requisiti di specializzazione definiti dal regolamento governativo - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* regionale satisfattivo delle pretese del ricorrente - Mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 30, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modalità di determinazione del prezzo - Attribuzione ad un regolamento provinciale del potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per genericità della censura - Reiezione.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.



**Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Modalità di determinazione del prezzo - Attribuzione ad un regolamento provinciale del potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura - Contrasto con la normativa statale, costituente principio generale dell'ordinamento civile ed espressione dell'esigenza di prevedibilità della spesa pubblica, secondo cui i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", con facoltà di stipulare "a misura" solo contratti di importo inferiore a 500.000 euro ed alcuni tipi di contratto nominativamente individuati - Esorbitanza dalle competenze statutarie - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8; d.lgs 12 aprile 2006, n. 163, art. 53, comma 4.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011 n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito il 9 giugno, ricevuto dalla resistente il 9 giugno, depositato nella cancelleria il 13 giugno 2011 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

### *Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso spedito per la notifica il 9 giugno 2011 (ricevuto dalla resistente il 15 giugno 2011) e depositato in cancelleria il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», relativi all'ambito materiale degli appalti pubblici.

2. – Il ricorrente premette innanzitutto una ricostruzione delle competenze della Provincia autonoma di Trento nell'ambito degli appalti, inquadrandole nel riparto di competenze disposto dalla Costituzione e dallo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). La competenza provinciale che l'art. 8, primo comma, n. 17 dello statuto attribuisce alla Provincia in materia di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse



provinciale» sarebbe circoscritta dall'art. 4 del medesimo statuto, che impone alla legislazione provinciale di armonizzarsi con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché di rispettare gli obblighi internazionali e le norme fondamentali delle riforme economico sociali; inciderebbero altresì sulla competenza provinciale i titoli competenziali statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», derivanti dall'art. 117, secondo comma, Cost.

2.1. – Venendo più specificamente alle singole doglianze, l'art. 13, comma 1, della legge provinciale impugnata, che sostituisce il comma 1 dell'art. 25 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), prevede la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori, qualora la spesa risultante dal conto finale, al netto del ribasso, non superi la soglia comunitaria.

Così disponendo, la norma provinciale travalicherebbe i limiti della propria competenza, invadendo quella statale.

Infatti, l'art. 141, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) prevede la sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione per lavori entro i 500.000 euro d'importo, mentre dà facoltà alla stazione appaltante di effettuare la medesima sostituzione per importi non eccedenti il milione di euro. Poiché, secondo quanto riportato dal ricorrente, la soglia comunitaria all'epoca sarebbe stata di 5.515.000 euro – ma in realtà risultava ammontare allora a 4.845.000 euro – la normativa impugnata colliderebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce competenza esclusiva allo Stato in materia di ordinamento civile, e con l'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, per la medesima ragione.

2.2. – La seconda doglianza riguarda l'art. 17, comma 1, della legge provinciale sopramenzionata. Il comma oggetto di censura attribuisce ad un regolamento provinciale il potere di «individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura».

Anche in questo caso, secondo il ricorrente, la legislazione provinciale travalicherebbe le competenze provinciali per invadere quelle attribuite allo Stato.

Infatti, il Codice dei contratti, all'art. 53, comma 4, stabilirebbe tassativamente in quali casi i contratti debbano essere stipulati a corpo e misura. In particolare, affermerebbe in via generale l'individuazione dei lavori a corpo, riservando la facoltà di procedere all'individuazione a misura in ipotesi determinate.

Tale discrasia tra la normativa provinciale e quella statale determinerebbe la violazione dell'art. 8 dello statuto speciale di autonomia e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente alla materia «ordinamento civile», poiché la legge provinciale disciplinerebbe l'oggetto del contratto, venendo dunque ad incidere nel campo dell'ordinamento civile.

2.3. – La terza doglianza si riferisce all'art. 30, comma 4, della legge provinciale impugnata, che sostituisce l'art. 37, comma 5, della richiamata legge provinciale n. 26 del 1993. La disposizione provinciale in questione consente il ricorso del subappalto, nei casi in cui siano necessari lavori o componenti ad alto contenuto tecnologico o comunque caratterizzati da una rilevante complessità tecnica, e qualora questi superino il valore del 15 per cento dell'importo totale dei lavori. Anche a questo riguardo la normativa provinciale presenterebbe elementi di difformità rispetto al d.lgs. n. 163 del 2006, art. 37, comma 11.

In particolare, la norma provinciale censurata ometterebbe il riferimento all'elenco delle opere superspecialistiche e ai requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, a differenza della legislazione statale, che invece rimanda a un regolamento statale attuativo di quegli aspetti.

Facendo leva sulla necessità che la disciplina relativa alla qualificazione necessaria per partecipare alle procedure di gara sia uniforme in tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza e nel rispetto del principio di uguaglianza, il ricorrente ritiene che la normativa provinciale violi gli obblighi internazionali, di cui agli artt. 4 e 8 dello statuto. Contemporaneamente, la norma invaderebbe le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e). Infine, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., secondo comma, lettera l), in materia di ordinamento civile e penale.

2.4. – La quarta doglianza si riferisce all'art. 47 della legge provinciale impugnata, che sostituisce l'art. 58.19 della legge provinciale n. 26 del 1993. Tale articolo stabilisce in via generale la necessità che i lavori siano affidati a seguito di presentazione del progetto esecutivo o del progetto definitivo con l'integrazione del capitolato speciale di appalto. Inoltre, l'articolo consente, in casi specifici, che sia omessa la progettazione esecutiva e che questa venga sostituita da apposita perizia che individui anche genericamente i lavori da realizzare, con riferimento ai beni mobili e alle superfici decorate.



Questo articolo, a detta del ricorrente, travalicherebbe ugualmente i poteri assegnati alla Provincia in materia, invadendo le competenze statali.

Il d.lgs. n. 163 del 2006, all'art. 203, con riferimento in particolare ai lavori afferenti al settore dei beni culturali, prescrive che questi siano affidati sulla base della presentazione del progetto definitivo ed esecutivo, e che quest'ultimo possa essere omesso in casi tassativamente previsti. Non prevede invece che la progettazione esecutiva possa essere sostituita con un'apposita perizia.

La disposizione del d.lgs. n. 163 del 2006, avendo come scopo la conservazione dei beni culturali, secondo il ricorrente atterrebbe a profili di tutela inderogabile, nonostante la competenza primaria della Provincia autonoma in materia di tutela dei beni culturali. Quei profili si applicherebbero uniformemente su tutto il territorio nazionale, anche sulla scorta del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La Corte costituzionale (sentenze n. 164 del 2009 e n. 101 del 2010) avrebbe riconosciuto a tale normativa la qualità di «norme di grande riforma economico-sociale», alle quali anche le Province autonome debbono uniformarsi. Il conflitto tra la legislazione statale e quella provinciale determinerebbe dunque una violazione, da parte della Provincia, dei limiti stabiliti dallo statuto.

3. – Si è costituita in giudizio la Provincia di Trento, con atto depositato presso la cancelleria il 25 luglio 2011, chiedendo che tutte le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

3.1. – Quanto alla prima doglianza, riguardante l'art. 13, comma 1, della legge provinciale, a detta della resistente, essa sarebbe inammissibile per una pluralità di ragioni. In primo luogo, poiché sarebbe scorretto e contraddittorio invocare una clausola di competenza esclusiva statale sancita all'art. 117, secondo comma, Cost. per scrutinare una normativa della Provincia autonoma che trova fondamento nello statuto speciale: scorretto perché l'articolo della Costituzione riguarderebbe soltanto le Regioni ordinarie e non la Provincia di Trento; contraddittorio perché l'individuazione del parametro sarebbe ammissibile solo in favore della Provincia, e non invocabile a limitazione di una sua competenza.

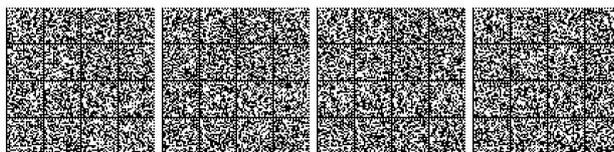
Il ricorso sul punto sarebbe inoltre ulteriormente contraddittorio, perché invoca il contrasto della norma provinciale con la norma statale. A detta della difesa provinciale, se si trattasse di invasione di materia, non sarebbe necessario individuare un'ipotesi di contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale, bastando che la normativa provinciale esorbiti dalle competenze affidate alla Provincia. In questo senso, il resistente invoca le sentenze n. 391 del 2006 e n. 35 del 2011.

Infine, la doglianza sarebbe generica.

Il ricorso sul punto sarebbe parimenti infondato per diverse ragioni. Innanzitutto, in quanto il verbale di collaudo non riguarderebbe l'ordinamento civile, ma l'esercizio di un potere amministrativo, che la Provincia eserciterebbe legittimamente, e rispetto al quale potrebbe aversi impugnazione di fronte al giudice amministrativo o tramite ricorso straordinario, come emerge da numerose pronunce del giudice amministrativo.

Inoltre, anche qualora si dovesse ritenere che l'oggetto della normativa rientri nell'ordinamento civile, ciò non costituirebbe un'aprioristica esclusione di qualsiasi competenza provinciale sul punto. Infatti, lo statuto della Provincia non sarebbe fondato sulla logica del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ma su specifiche attribuzioni di materia, alla Regione e alla Provincia, tra cui non mancano aspetti di sicuro rilievo per l'ordinamento civile, come l'«impianto e tenuta dei libri fondiari» (art. 4, n. 5, dello statuto), lo «sviluppo della cooperazione» (art. 4, n. 9), l'«ordinamento delle minime proprietà culturali», l'ordinamento dei «masi chiusi» (art. 8, n. 8). Il medesimo principio dovrebbe valere anche nell'ambito della disciplina dei lavori pubblici di interesse provinciale. Lo dimostrerebbe una consolidata tradizione legislativa, che ha visto la Provincia esercitare la competenza in materia di lavori pubblici di interesse provinciale sin dal 1983. Le medesime norme di attuazione statutaria presupporrebbero la presenza della legislazione provinciale in materia ed anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe ripetutamente ribadito la piena competenza provinciale in materia di lavori pubblici, sia prima dell'entrata in vigore del Titolo V novellato (sentenze nn. 86 del 1979, 214 del 1985, 482 del 1995, 302 del 2003), sia a seguito di tale riforma. In particolare, a detta della parte resistente, la giurisprudenza successiva al 2001 avrebbe dato rilievo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che tutela le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano da una riduzione delle competenze a seguito della riforma costituzionale del Titolo V (sentenze nn. 302 del 2003, 401 del 2007 e 45 del 2010).

Infine, la parte resistente afferma che la scelta fra il certificato di collaudo e quello di regolare esecuzione non sarebbe riconducibile ad alcun principio dell'ordinamento giuridico, né esprimerebbe una scelta relativa al principio di uguaglianza, trattandosi soltanto di una diversa modalità di verifica della corrispondenza tra le prestazioni pattuite e quelle eseguite. La legge provinciale, ampliando la possibilità di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione, si limiterebbe a disciplinare fasi riguardanti l'organizzazione del momento esecutivo e adatterebbe la disciplina statale al contesto provinciale. In questo senso, si sarebbe già espressa la sentenza n. 45 del 2010.



3.2. – Quanto alla seconda doglianza, riguardante l'art. 17, comma 1, della legge provinciale, essa sarebbe innanzitutto ripetitiva di una impugnazione effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge provinciale n. 10 del 2008, dichiarata inammissibile per genericità. Anche la presente impugnazione, che lamenta la violazione della materia ordinamento civile, sarebbe ugualmente inammissibile perché generica nel descrivere l'incisione della competenza statale in materia.

Sul punto, il ricorso sarebbe comunque infondato perché la norma oggetto di censura non riguarderebbe l'ordinamento civile, ma la tipologia di contratto, scelta rientrando nella discrezionalità dell'amministrazione stipulante e sulla quale la legge provinciale potrebbe legittimamente intervenire. Lo avrebbe confermato, secondo la resistente, anche questa Corte, nella sentenza n. 45 del 2010, con riferimento ad una norma provinciale relativa alla suddivisione dei lavori in più contratti d'appalto, con modalità da individuarsi in un regolamento di attuazione. Anche allora il legislatore provinciale aveva disciplinato una modalità afferente alla individuazione dell'oggetto del contratto d'appalto, con una disciplina che aveva superato il vaglio della Corte.

3.3. – Quanto alla terza doglianza, riguardante l'art. 30, comma 4, della legge provinciale, essa sarebbe inammissibile per la sua genericità.

Inoltre, la disposizione provinciale corrisponderebbe totalmente a quella statale, eccetto i limiti del subappalto, rispetto al quale essa fa riferimento all'art. 42 della legge provinciale impugnata, anziché all'art. 118, comma 2, del Codice dei contratti.

Infine, il ricorso sarebbe infondato sul punto perché, come la Corte ha precisato nella già citata sentenza n. 45 del 2010, il regolamento statale, nella specie quello che elenca le opere per le quali è possibile il subappalto e i requisiti necessari per la sua esecuzione, non può trovare applicazione nei confronti della Provincia di Trento.

3.4. – La quarta doglianza, relativa all'art. 47 della legge provinciale e alle varie fasi della progettazione, sarebbe inammissibile per genericità, non indicando quali norme del decreto legislativo n. 42 del 2004 sarebbero violate, né argomenterebbe in quale senso la lieve divergenza della disciplina provinciale dalla disciplina statale configurerebbe una violazione della tutela minima uniforme dei beni culturali, come lamentato dal ricorrente.

La questione sarebbe infine infondata, perché tanto la normativa impugnata quanto l'art. 203 del Codice dei contratti non atterrebbero ai beni culturali, ma prevalentemente ai lavori pubblici. Inoltre, la norma impugnata non contrasterebbe con norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, ma costituirebbe una disciplina di adattamento e semplificazione in materia, senz'alcun pregiudizio per il livello di tutela dei beni.

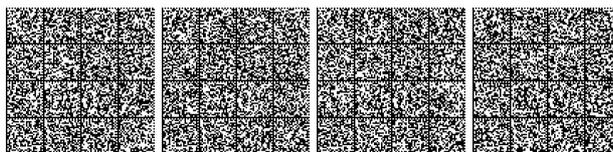
4. – La Provincia di Trento, con l'art. 51 della legge del 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento), è intervenuta sulla legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di appalti di interesse provinciale, modificando tre delle quattro norme oggetto di censura.

4.1. – L'art. 25, comma 1, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, è stato modificato dall'art. 51 della legge provinciale n. 18 del 2011, disponendo che «Nel caso di lavori d'importo fino a 500.000 euro il certificato di collaudo è sostituito da quello di regolare esecuzione; per i lavori d'importo superiore, ma non eccedente il milione di euro, è facoltà del soggetto appaltante sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione», in tal modo allineando la disciplina provinciale a quella statale.

4.2. – Con riferimento all'art. 37, comma 5, della richiamata legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, come modificato dalla norma impugnata, il sopravvenuto art. 51, comma 8 della legge provinciale n. 18 del 2011, ha precisato che le opere per le quali è possibile procedere al subappalto e i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione sono individuati dalla normativa statale.

4.3. – Con riferimento all'art. 58.19 della legge provinciale sui lavori pubblici, l'art. 51, comma 16, della predetta legge provinciale n. 18 del 2011 ha eliminato l'ipotesi della sostituzione della progettazione esecutiva con un'apposita perizia, ha previsto che si proceda all'affidamento soltanto a fronte della progettazione esecutiva o di quella definitiva integrata dal capitolato speciale d'appalto e ha consentito che si possa prescindere dalla progettazione esecutiva nei soli casi previsti dalla normativa statale.

5. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia di Trento ha depositato una seconda memoria difensiva, con la quale ha ribadito la richiesta di rigetto del ricorso, ha dato conto della legge provinciale n. 18 del 2011 nel frattempo intervenuta e ha chiesto perciò che si pronunciasse la cessazione della materia del contendere in riferimento alle censure sollevate sugli artt. 13, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge provinciale, evidenziando che la novella legislativa avrebbe eliminato ogni elemento di difformità tra la legislazione provinciale e la legislazione statale e che la normativa impugnata non avrebbe avuto applicazione *medio tempore*.



6. – La Presidenza del Consiglio dei ministri, a seguito dell'intervento normativo della Provincia, ha notificato il 27 febbraio 2012 e depositato presso la cancelleria il 28 febbraio 2012 rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alle censure relative agli articoli 13, comma 1, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011, rispettivamente riferentisi alla sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione e ai casi in cui può omettersi la fase di progettazione esecutiva.

7. – La Provincia di Trento ha accettato la rinuncia al ricorso, con delibera della Giunta provinciale del 2 marzo 2012, depositata presso la cancelleria il 5 marzo 2012.

### *Considerato in diritto*

1. – Con ricorso spedito il 9 giugno 2011, ricevuto dalla resistente il 15 giugno 2011 e depositato in cancelleria il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», modificativi della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), con riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Le disposizioni impuginate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», che l'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto speciale attribuisce alla Provincia autonoma di Trento, nel rispetto dei limiti stabiliti dal precedente art. 4. Più specificamente, le disposizioni censurate inciderebbero sulla disciplina dell'«ordinamento civile» e della «concorrenza», così violando i limiti posti dallo statuto e dagli evocati parametri costituzionali alla competenza legislativa provinciale.

2. – Successivamente alla presentazione del ricorso, la resistente è intervenuta con legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), il cui art. 51 ha modificato la normativa già disciplinata da alcune delle disposizioni impuginate, in particolare dagli artt. 13, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

3. – A seguito delle modifiche normative, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riferimento alle sole questioni relative agli artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

In data 5 marzo 2012, la Provincia di Trento, in forza della delibera della Giunta provinciale del 2 marzo 2012, ha poi depositato formale accettazione della rinuncia al ricorso, in riferimento ai medesimi artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale.

Ne consegue che, limitatamente alle disposizioni da ultimo menzionate, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il processo deve dichiararsi estinto.

4. – In riferimento alla questione relativa all'art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, quale modificato dall'impugnato art. 30, comma 4, della legge provinciale, successivamente integrato dall'art. 51, comma 8, della legge provinciale n. 18 del 2011, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione in esame regola l'utilizzo del subappalto, prevedendo che: «Qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrano, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il 15 per cento dell'importo totale dei lavori, se i soggetti affidatari non sono in grado di realizzare le predette componenti, possono utilizzare il subappalto, con i limiti dettati dall'art. 42».

La disposizione provinciale impugnata ripete testualmente l'art. 37, comma 11, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), salvo il rinvio all'art. 42 della legge provinciale stessa per la determinazione dei limiti quantitativi – che nella legge statale ha il suo corrispondente nel rinvio all'art. 118 del medesimo decreto legislativo – e salvo il fatto che, a differenza della normativa statale, la disposizione provinciale omette di definire l'elenco delle opere e i requisiti di specializzazione per i quali si può utilizzare il subappalto.



Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente quest'ultimo aspetto della disciplina provinciale del subappalto, lamentando l'omissione da parte del legislatore provinciale di ogni riferimento all'elenco delle opere specialistiche e ai requisiti di specializzazione, per i quali invece il legislatore statale prevede l'intervento di un apposito regolamento governativo. Nessuna censura da parte del ricorrente – né nella delibera del Consiglio dei ministri, né nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato – è stata sollevata in riferimento ad altri aspetti della disposizione provinciale in tema di subappalto. Dunque, è solo in riferimento ai profili ritualmente eccepiti che la Corte è oggi chiamata a pronunciarsi, dato che nei giudizi in via principale il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza (*ex multis*, sentenza n. 533 del 2002).

Così precisati i confini della questione sollevata, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'impugnativa dell'art. 30, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2011.

Infatti, con l'art. 51, comma 8 della menzionata legge n. 18 del 2011, il legislatore provinciale ha colmato la lacuna lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, integrando la precedente disciplina (art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993) con un periodo del seguente tenore: «Le opere previste da questo comma e i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione sono individuati dalla normativa statale». La modifica introduce, dunque, un rinvio alla normativa statale per la specificazione delle opere e dei requisiti che consentono il subappalto. In tal modo la legislazione provinciale si è adeguata alla normativa statale, cosicché si deve ritenere superata la censura prospettata dal ricorrente.

Occorre, inoltre, considerare che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia ha affermato che la nuova disposizione non fa che chiarire quella che era già la *ratio* della normativa provinciale in materia di subappalto e che, dunque, la disposizione impugnata non ha mai ricevuto applicazione in contrasto con la normativa statale; circostanza questa non contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente. La disposizione impugnata non ha, quindi, prodotto alcuna violazione dell'ordine costituzionale, neppure nel breve lasso temporale che ha preceduto l'esplicito adeguamento alla normativa statale.

Alla luce delle precedenti considerazioni, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, deve quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere riguardo alla questione relativa all'art. 30, comma 4, della legge provinciale impugnata.

5. – Deve essere ora esaminata la questione sollevata in riferimento all'art. 17, comma 1, della medesima legge provinciale n. 7 del 2011.

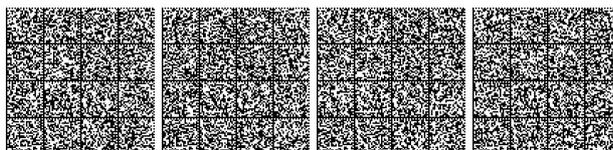
La disposizione in esame stabilisce che «Il regolamento di attuazione può individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura». La normativa statale, invece, all'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo oggi vigente, prevede come principio generale che i contratti pubblici debbono essere stipulati “a corpo”, consentendo alle stazioni appaltanti la facoltà di stipulare “a misura” solo i contratti di importo inferiore a 500.000 euro, oltre ad alcuni tipi di contratto nominativamente individuati, tra cui, ad esempio, i contratti di manutenzione, restauro e scavi archeologici. La *ratio* delle due diverse modalità di determinazione del prezzo è indicata dallo stesso legislatore statale, il quale precisa che per le prestazioni “a corpo” il prezzo convenuto non può essere modificato sulla base della verifica della quantità e della qualità della prestazione, mentre per le prestazioni “a misura” il prezzo convenuto può variare in aumento o in diminuzione, secondo la quantità effettiva della prestazione. La preferenza espressa dal legislatore nazionale per le prestazioni “a corpo” risponde, dunque, ad una esigenza di prevedibilità della spesa pubblica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'impugnato art. 17, comma 1, della legge provinciale violi gli artt. 8 e 4 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. poiché, attribuendo al regolamento provinciale il potere di stabilire le modalità di determinazione del prezzo, si discosta dalla normativa statale, di cui al citato art. 53, comma 4, disciplinando l'oggetto del contratto, che attiene all'ambito dell'ordinamento civile.

5.1. – Al riguardo, occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente, basata sulla genericità della censura.

L'eccezione non può essere accolta.

Nel ricorso introduttivo l'Avvocatura generale dello Stato – conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri – individua tanto la disposizione oggetto della censura (art. 17, comma 1, della legge provinciale n. 7 del 2011), quanto i parametri statutari e costituzionali che si assumono violati (artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia speciale e art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e sviluppa, sia pur sinteticamente, l'illustrazione delle relative censure, incentrandole sul limite dell'ordinamento civile che anche le Province autonome sono tenute a rispettare nell'esercizio dell'autonomia loro garantita.



5.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in relazione al riparto delle rispettive competenze in tema di lavori pubblici (*ex multis*, sentenze n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), anche con specifico riferimento alla Provincia di Trento, qui resistente.

Nessun dubbio che, laddove gli statuti speciali – come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 8) – riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicitarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile, come questa Corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all'ambito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale «deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 114 del 2011).

I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie, in quanto la disposizione provinciale si discosta dai principi di quella statale per un profilo che attiene alla fase contrattuale delle procedure di appalto. Tale disposizione, infatti, interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione – “a corpo” o “a misura” – , incidendo così sul contenuto del contratto, e attiene perciò ad un aspetto del rapporto negoziale, che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 53 del 2011 e n. 401 del 2007).

Di conseguenza, la disposizione provinciale impugnata, nella parte in cui rinvia a un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento ai limiti all'autonomia negoziale pre-stabiliti dal legislatore statale, ha violato il limite dei principi generali dell'ordinamento civile e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)»;

2) dichiara l'estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 47 della predetta legge provinciale;

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione relativa all'articolo 30, comma 4, della medesima legge provinciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

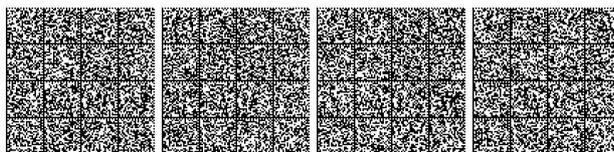
*Il Presidente:* GALLO

*Il Redattore:* CARTABIA

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI



n. 75

Sentenza 21 - 30 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Costituzione in giudizio delle parti attrici nel processo principale effettuata oltre il termine perentorio - Insistenza delle condizioni per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini - Inammissibilità dell'intervento in giudizio.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE.

**Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina attuativa della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV) - Ecceputa inammissibilità per mancato esperimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e per incompetenza della Corte costituzionale ad interpretare la direttiva comunitaria - Reiezione.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE.

**Responsabilità civile - Turismo - Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", c.d. "pacchetto turistico" - Disciplina delegata adottata in esecuzione della legge comunitaria del 1993, recante attuazione della direttiva n. 90/314/CEE - Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni - Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale - Misura - Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio (CCV) - Violazione dei criteri della legge delega che prevedeva il riferimento alla disciplina convenzionale (CCV) solo per il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, e che invece imponeva l'osservanza di pregresse disposizioni di maggior favore per il danno alla persona - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D. lgs. 17 marzo 1995, n. 111, art. 15.
- Costituzione, artt. 76, 77; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 24; direttiva n. 90/314/CEE.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), promosso dal Tribunale ordinario di Verona nel procedimento vertente tra A.M.L. ed altra e la Sprintours s.p.a. ed altra, con ordinanza del 6 luglio 2010, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di A.M.L. ed altra (fuori termine) e della Sprintours s.p.a. ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero;



uditi gli avvocati Piergiorgio Bonini per A.M.L. ed altra, Carlo F. Galantini per la Sprintours s.p.a. ed altra e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale ordinario di Verona, sezione IV civile, con ordinanza del 6 luglio 2010, iscritta al reg. ord. n. 193 del 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»).

1.2. — Il rimettente premette che, con atto di citazione notificato in data 24 febbraio 2006, A.M.L. e sua moglie A.C. avevano convenuto in giudizio la Sprintours s.p.a. e la Viaggi e Cultura di Lonardi Alessio per ottenere la loro condanna al risarcimento dei danni subiti nel sinistro del 17 novembre 2004, durante una vacanza. Gli attori, aderendo ad un'iniziativa di viaggio organizzato in Egitto promossa dall'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro - Unione Provinciale di Verona, avevano stipulato un contratto di viaggio "tutto compreso" con l'agenzia "Viaggi e Cultura" di Alessio Lonardi di Verona, il cui oggetto era costituito dal pacchetto turistico del Tour operator Sprintours s.p.a. Tale servizio comprendeva il volo aereo, i trasferimenti da e per l'hotel a Il Cairo, il soggiorno per tre notti, l'escursione in bus ad Alessandria d'Egitto e una crociera per tre notti sul Nilo, a bordo della motonave Sprintours Tower Prestige, il tutto per la durata di otto giorni e sette notti dal 15 novembre al 22 novembre 2004.

Durante l'escursione ad Alessandria d'Egitto, l'autista, per una condotta di guida pericolosa ed imprudente, aveva perso il controllo del mezzo a causa dell'incidente conseguente gli attori avevano subito lesioni gravissime, consistite nella deformazione del volto e nell'amputazione del braccio destro.

1.3. — Ciò posto, il Tribunale di Verona, individua nel d.lgs. n. 111 del 1995, attuativo della direttiva europea del Consiglio 13 giugno 1990, n. 90/314/CEE concernente «Viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"», la disciplina di legge in base alla quale valutare il ruolo e la condotta delle convenute, poiché, diversamente da quanto sostenuto da queste ultime (che ritenevano applicabile la Convenzione di Bruxelles, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 - Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970), tale normativa troverebbe applicazione nel caso di pacchetto di viaggio "tutto compreso" venduto od offerto in vendita nel territorio della Comunità, come confermato dal d.lgs. n. 111 del 1995, citato.

Il rimettente, inoltre, risolve le difficoltà di coordinamento fra il d.lgs. in oggetto e la convenzione sul contratto di viaggio firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970 (CCV), assumendo che il primo e non la seconda disciplina i pacchetti turistici "tutto compreso", fattispecie distinta dal contratto di organizzazione (art. 5 e seguenti) o di intermediazione (art. 17 e seguenti) di viaggio di cui alla Convenzione.

Nel primo caso le prestazioni ed i servizi verrebbero in rilievo separatamente configurando diversi tipi di rapporto, prevalendo gli aspetti dell'organizzazione e dell'intermediazione, mentre nel caso di viaggio vacanza "tutto compreso" (c.d. package) si determinerebbe una prefissata combinazione di almeno due degli elementi costituiti dal trasporto, dall'alloggio e da servizi turistici agli stessi non accessori (visite, escursioni con guide turistiche, ecc.) costituenti parte significativa del «pacchetto turistico», con durata superiore alle 24 ore (d.lgs. n. 111 del 1995, art. 2 e seguenti, ora trasfusi nell'art. 84 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229). Tale pluralità di servizi connoterebbe dunque la diversa finalità del tipo contrattuale.

1.4. — Sotto il profilo della rilevanza il giudice rimettente assume che, alla luce della disciplina applicabile al caso in esame, ben possa essere affermata la responsabilità per il sinistro occorso agli attori, quanto meno della Sprintours s.p.a., quale organizzatrice del viaggio, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 111 del 1995. Risulta pacifico, a giudizio del rimettente, sia che essa ebbe ad affidare alla Tiran Tour il trasporto, sia che l'automezzo sul quale gli attori viaggiavano era uscito di strada mentre era diretto alla località prevista dal programma di viaggio, essendo irrilevanti le dedotte circostanze della negligenza o imperizia dell'autista del pullman e della pioggia, poiché nessuno di tali fattori causali potrebbe costituire quell'elemento eccezionale o imprevedibile che varrebbe ad esonerare da responsabilità l'organizzatore del viaggio, il quale, per giurisprudenza costante, è sempre responsabile salvo che dimostri che il mancato esatto adempimento sia dipeso da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, che alla luce dell'art. 17 del medesimo d.lgs., potrebbe consistere soltanto nel fatto di un terzo a carattere imprevedibile o inevitabile ovvero nel caso fortuito o nella forza maggiore.



Ancora, ai fini della rilevanza il Tribunale osserva che l'entità economica del danno alla persona subito dall'attore, alla luce delle conclusioni del CTU, è determinabile in euro 808.119,74, importo che risulta notevolmente superiore al limite risarcitorio previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995, nella versione vigente *ratione temporis*, come indicato dalla Convenzione di Bruxelles richiamata (50.000 franchi oro equivalenti nell'agosto del 2009 ad euro 313.500,00), essendo l'espressa abrogazione della norma (dapprima disposta implicitamente, per effetto del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante «Interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2004, n. 265) intervenuta soltanto con l'art. 17, comma 2, del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265).

1.5. — Ciò posto, il rimettente assume che il limite risarcitorio di cui all'art. 15, nella versione precedente al d.lgs. n. 96 del 2005 risulterebbe incompatibile con la direttiva comunitaria 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", poiché questa, pur consentendo agli Stati membri di ammettere che l'indennizzo «sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni», nel preambolo non richiamerebbe la Convenzione di Bruxelles tra le convenzioni internazionali che disciplinano alcune delle prestazioni che sono oggetto di un servizio "tutto compreso".

Coerentemente con tale premessa l'art. 5 della direttiva, nel consentire che gli Stati membri prevedano limiti all'indennizzo, avrebbe ribadito che tali limitazioni devono essere conformi «alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni». Tale assunto sarebbe chiarito ulteriormente dalla considerazione che non esistono, né esistevano al momento dell'adozione della direttiva 90/314/CEE, convenzioni internazionali regolanti tale fattispecie.

Il rimettente, tuttavia, precisa che siffatto contrasto tra la normativa interna e la direttiva europea non consentirebbe la «disapplicazione» della norma in esame, giacché tale evenienza potrebbe verificarsi solo alla duplice condizione che la direttiva sia dotata di efficacia diretta e che la controversia verta fra un privato ed una autorità dello Stato membro. Nel caso di specie, inoltre, neppure potrebbe soccorrere una «interpretazione conforme», non sussistendo in proposito quel «margine di discrezionalità che consente all'interprete di scegliere tra due interpretazioni possibili della norma interna (...)», a fronte della chiarezza e inequivocità dell'art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995 nella sua versione originaria, laddove richiama esplicitamente i limiti di debito previsti dalla CCV.

1.6. — Il Tribunale di Verona, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale del citato art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995, in quanto la legge 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria del 1993), delegando, tra l'altro, l'attuazione della più volte citata direttiva "Viaggi, le vacanze e circuiti tutto compreso", aveva indicato fra i principi e criteri direttivi quello secondo cui il legislatore delegato, nel disciplinare il contratto di pacchetto turistico, avrebbe dovuto tenere conto delle disposizioni più favorevoli contenute nella legge n. 1084 del 1977 (che aveva ratificato la Convenzione di Bruxelles del 1970). La lettera *b*) dell'art. 24 della legge n. 146 del 1994, inoltre, aveva previsto che solo il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarebbe stato ammesso nei limiti stabiliti dalla citata legge n. 1084 del 1977.

In tale contesto normativo, il rimettente assume che il legislatore non aveva conferito nessuna delega ad introdurre limiti risarcitori per i danni alla persona, sicché la norma censurata, con riguardo a tale previsione, si porrebbe in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione per difetto di delega.

Questa conclusione non troverebbe ostacolo nelle argomentazioni sostenute dalle convenute, secondo cui il limite all'obbligazione risarcitoria per danni alla persona nella esecuzione di viaggi internazionali sarebbe già stato introdotto all'interno del nostro ordinamento con la legge n. 1084 del 1977, perché la convenzione da essa ratificata regolava una fattispecie diversa da quella alla quale si riferiva la direttiva 90/314/CEE. Questo, peraltro, sarebbe stato il motivo della mancata menzione della stessa nella direttiva. Pertanto, a giudizio del rimettente, il Governo delegato non avrebbe potuto trarre nessun criterio utile a contenere l'obbligo risarcitorio del "tour operator" per i danni alla persona dall'art. 5, paragrafo 2, terzo comma della citata direttiva, la quale, oltre a non richiamare la convenzione, non stabiliva limiti per danni alla persona provocati durante l'effettuazione di prestazioni di trasporto terrestre rientranti tra quelle oggetto del pacchetto turistico.

2. — Si sono costituite nel giudizio le parti private convenute nel giudizio principale, la Sprintours s.p.a. e la Viaggi e Cultura di Lonardi Alessio, concludendo per l'infondatezza della questione.

La difesa si incentra in particolare su due aspetti della disciplina.

2.1. — In primo luogo, si assume che, interpretando la legge delega alla luce della lettera e dello spirito della direttiva, che autorizzava l'introduzione di limiti alla responsabilità del tour operator anche in relazione ai danni alle persone, dovrebbe escludersi il vizio di eccesso di delega. Con riferimento a tale punto, la direttiva comunitaria prevedeva all'art. 5, comma 2, che «Per quanto riguarda i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle



prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono ammettere che l'indennizzo sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni.». Pertanto il legislatore delegato poteva senza dubbio fare riferimento ad una convenzione internazionale che disciplinava le prestazioni incluse nel pacchetto.

2.2. — Le parti private contestano, inoltre, l'argomento *a contrario* speso dal rimettente con riferimento al richiamo espresso della legge comunitaria ai danni alle cose. La specificità della disposizione, infatti, lungi dal circoscrivere l'applicabilità della legge n. 1084 del 1977, si sarebbe giustificata in ragione dell'ampiezza attribuita dalla direttiva al riguardo, allorché consentiva deroghe contrattuali nel limite della ragionevolezza. In questo caso, il legislatore avrebbe inteso approntare una maggior tutela del consumatore, attraverso un limite risarcitorio fissato nel massimo normativamente, necessità che non si sarebbe presentata per i danni alle persone, per i quali la direttiva già faceva riferimento alle convenzioni internazionali. A conforto di ciò la difesa cita la relazione sul recepimento della direttiva nella legislazione nazionale degli Stati membri redatta dalla Commissione europea, nella quale l'opzione scelta dal legislatore italiano in proposito non risulta essere contestata, attraverso una procedura di infrazione, diversamente da quanto invece sarebbe accaduto con l'obbligo di istituzione del fondo di garanzia.

Il legislatore delegato sarebbe, dunque, stato autorizzato ad inserire una normativa precedente, quale quella di ratifica della Convenzione di Bruxelles, che peraltro riguardava "qualunque contratto di viaggio concluso da un organizzatore di viaggi o da un intermediario di viaggi", e quindi anche il pacchetto "tutto compreso", in quanto le differenze applicative, oltre a risultare "labili da un punto di vista logico-sistematico", si rivelerebbero marginali proprio in materia di limitazione dell'obbligazione risarcitoria del tour operator. Posizione, questa, che sarebbe stata fatta propria anche da alcuni commentatori, che avevano individuato nella convenzione «una fonte normativa idonea ad integrare le lacune della disciplina comunitaria nella materia contrattuale dei viaggi e soggiorni organizzati».

Conseguentemente, la difesa conclude che all'epoca del sinistro la materia dei viaggi sarebbe stata soggetta a due normative: quella della legge di esecuzione della CCV (legge n. 1084 del 1977) e quella del d.lgs. n. 111 del 1995, per cui non si potrebbe validamente ritenere che nel dare attuazione alla direttiva comunitaria da parte del Governo italiano vi sia stato un eccesso di delega, proprio in quanto il limite per i danni alla persona era già previsto all'interno del nostro ordinamento con un provvedimento di rango legislativo.

3. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'inammissibilità e per l'infondatezza della questione sollevata.

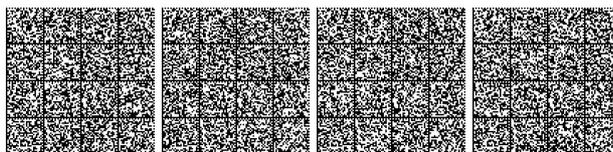
L'Avvocatura dello Stato osserva preliminarmente che il giudice *a quo* non avrebbe avuto il potere di interpretare in via definitiva il diritto comunitario, ed avrebbe dovuto sperimentare, quanto alla compatibilità della norma censurata con la direttiva, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Inoltre, non essendo la Corte competente «ad enunciare essa l'interpretazione delle norme comunitarie assunte come norme interposte integranti i parametri costituzionali invocati dal giudice rimettente (qui, gli artt. 76 e 77)» la questione sarebbe inammissibile.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri, deduce l'infondatezza della questione in quanto la risarcibilità del "danno da vacanza rovinata", di natura non patrimoniale, troverebbe il proprio fondamento nella legge n. 1084 del 1977, perché dall'introduzione nel nostro ordinamento della successiva normativa comunitaria non deriverebbe l'abrogazione della Convenzione di Bruxelles, ratificata con la citata legge.

4. — Si sono costituite tardivamente in giudizio le parti attrici nel processo principale, chiedendo alla Corte la rimessione in termini, e concludendo nel merito per la pronuncia di illegittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale ordinario di Verona censura l'art. 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), nel testo vigente *ratione temporis*, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265), nella parte in cui introduce quale limite all'obbligazione risarcitoria per i danni alla persona, derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto di un servizio viaggi con la formula "tutto compreso", l'ammontare di 50.000 franchi-oro (corrispondenti a circa euro 313.500,00), previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, e ratificata con legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV). Il danno quantificato nel giudizio principale ammonta a circa euro 808.119,74.



1.1. — Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata sarebbe stata adottata in difformità dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 24 della legge delega 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria del 1993). A suo avviso, tale legge, delegando l'attuazione della direttiva del Consiglio 90/314/CEE concernente i «Viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"», aveva infatti indicato fra i principi e criteri direttivi quello secondo cui il legislatore delegato, nel disciplinare il contratto di pacchetto turistico, avrebbe dovuto tenere conto delle disposizioni più favorevoli contenute nella legge n. 1084 del 1977. In particolare l'art. 24 della legge delega aveva previsto che solo il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, avrebbe dovuto essere ammesso nei limiti stabiliti dalla citata legge di ratifica della Convenzione di Bruxelles. La disposizione censurata, pertanto, violerebbe gli artt. 76 e 77 della Costituzione per difetto di delega.

2. — Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio delle parti attrici nel processo principale, in quanto effettuata oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Tale termine, per costante orientamento di questa Corte, è perentorio (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2006 e n. 257 del 2007) e non sussistono le condizioni per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini avanzata.

3. — L'Avvocatura generale dello Stato ha, poi, eccepito l'inammissibilità della questione poiché, non spettando al giudice comune il potere di interpretare in via definitiva il diritto dell'Unione europea, il Tribunale di Verona non avrebbe potuto, senza prima avere esperito il rimedio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, affrontare il tema della compatibilità della norma censurata con la direttiva 90/314/CEE, assunta come norma che integrerebbe gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

La questione sarebbe inammissibile anche perché neppure questa Corte potrebbe interpretare in via definitiva una direttiva comunitaria.

3.1. — L'eccezione non è fondata. Alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e di questa Corte, sono ormai stati definiti con chiarezza i ruoli che, rispetto al rinvio pregiudiziale d'interpretazione, prefigurato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono attribuiti ai giudici nazionali comuni, alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (Corte di giustizia, CILFIT S.r.l. ed altri contro il Ministero della sanità, causa C-283/81, sentenza 6 ottobre 1982). Quanto alla Corte costituzionale, essa, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha chiarito il suo ruolo alla stregua dell'art. 267 del TFUE in un giudizio principale, conservando la propria competenza ad interpretare il diritto comunitario quando non sia necessario il rinvio alla Corte di giustizia. La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984).

L'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale è pertanto sotto il profilo appena esaminato infondata. Il Tribunale di Verona aveva di sicuro la competenza ad interpretare le conferenti disposizioni della direttiva comunitaria 90/314/CEE; e non aveva alcun obbligo di operare il rinvio alla Corte di giustizia.

Quanto all'eccezione di inammissibilità fondata sulla pretesa incompetenza di questa Corte ad interpretare la direttiva comunitaria, essa è del pari infondata. Anzitutto, la censura che il giudice rimettente ha espressamente dedotto si collega alla violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in particolare sotto il profilo del difetto di delega legislativa ad introdurre limiti risarcitori per i danni alla persona. Poiché, tuttavia, si tratta di una delega contenuta in una legge comunitaria, quella del 1993, questa Corte non può fare a meno, preliminarmente, di interpretare la delega anche alla luce della direttiva, al fine di verificarne la compatibilità; ed è sicuro che ne abbia la piena competenza, almeno quando non avesse un dubbio interpretativo sulla normativa comunitaria che essa stessa non fosse in grado di sciogliere, ciò che nella specie non risulta.

4. — Nel merito la questione è fondata.

4.1. — L'art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995 si inserisce in un'evoluzione normativa del modello contrattuale con finalità turistica. In particolare, con riferimento al contratto di viaggio e di intermediario di viaggio, la «Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio» (d'ora in poi *CCVI*), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata e



resa esecutiva in Italia con la legge n. 1084 del 1977, recava una disciplina complessa, nella quale ad interventi rivolti agli operatori turistici si affiancavano norme preordinate alla tutela del viaggiatore-consumatore. La CCV, tuttavia, era stata sottoscritta da pochissimi Stati membri dell'Unione europea; ed inoltre risultava non pienamente conforme alle esigenze sociali e contrattuali che si stavano affermando a livello internazionale, orientate non tanto sulla mera intermediazione per il trasporto ed il soggiorno, quanto sulla fornitura dell'insieme di servizi funzionali al viaggio e anche non connessi strettamente ad esso.

La direttiva comunitaria n. 90/314/CEE ha invece colto queste nuove esigenze ed inteso affrontare le «notevoli divergenze tra gli Stati membri sia sul piano normativo, sia per quanto riguarda la prassi corrente», superando gli «ostacoli alla libera prestazione dei servizi tutto compreso e distorsioni di concorrenza tra gli operatori stabiliti nei diversi Stati membri» (secondo e terzo considerando della direttiva).

4.2. — La direttiva aveva delineato un articolato livello di armonizzazione delle legislazioni riguardo alle informazioni che devono essere fornite al consumatore, ai requisiti formali per i contratti di viaggio, alle norme imperative da applicare alle obbligazioni contrattuali ed infine alla tutela dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio. Essa, dunque, pur lasciando un certo margine agli Stati membri quanto alla scelta dei mezzi per raggiungere il risultato da essa perseguito, imponeva di prevedere a favore dei singoli consumatori diritti il cui contenuto poteva essere determinato con sufficiente precisione, tra questi il diritto al ristoro degli eventuali danni imputabili all'organizzatore (Corte di giustizia, Dillenkofer contro Germania, causa C-178/94, sentenza 8 ottobre 1996).

4.2.1. — In particolare, la direttiva in esame consente che, «per quanto riguarda i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri posso[a]no ammettere che l'indennizzo sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni», di cui al 19° considerando. In quest'ultimo sono espressamente richiamate «la Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale, la Convenzione di Berna del 1961 sul trasporto ferroviario, la Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare e la Convenzione di Parigi del 1962 sulla responsabilità degli albergatori». Non risulta evocata la Convenzione di Bruxelles (CCV), con la conseguenza che nessun riferimento c'è ad un obbligo risarcitorio, e ai suoi limiti, quanto al danno alla persona a sèguito di sinistro stradale.

5. — La legge delega in esame, in quanto “legge comunitaria” diretta all'attuazione di direttive europee, stabilisce anzitutto un insieme di criteri e principi direttivi “generali” valevoli, cioè, per tutti i decreti legislativi da emanare in attuazione delle direttive di cui all'allegato. Inoltre, essa enuncia principi specifici in relazione alle singole materie, in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare. In definitiva, quindi, la “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali (art. 2), infine, quanto ai criteri di delega specifici, dettati in relazione alla direttiva in esame (art. 24).

5.1. — L'attuazione della direttiva n. 90/314/CEE imposta al legislatore delegato, innestandosi in un tessuto normativo che già aveva disciplinato il contratto di viaggio, ha necessariamente indicato principi e criteri direttivi speciali che hanno delimitato in maniera assai significativa lo spazio di discrezionalità del legislatore delegato. In primo luogo, la legge delega n. 146 del 1994 ha, infatti, stabilito non solo che «i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime» (art. 2, comma 1, lettera *h*), ma anche che, «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse» (art. 2, comma 1, lettera *c*). Infine, con specifico riferimento alla direttiva viaggi “tutto compreso”, all'art. 24 la legge comunitaria ha testualmente fissato i seguenti principi e criteri direttivi: «*a*) l'offerta del servizio “tutto compreso” ed il relativo contratto sono disciplinati tenendo conto delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084; *b*) il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarà ammesso nei limiti stabiliti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084».

Si tratta di limiti che tenevano nel debito conto l'eventualità che la disciplina pregressa comprendesse aspetti più favorevoli al contraente consumatore, potendo evidentemente la legislazione degli Stati membri derogare solo *in melius* rispetto alla normativa comunitaria.

6. — In questo contesto, il legislatore delegato, con il citato art. 15, oggi censurato, aveva stabilito, al comma 1, che «Il danno derivante alla persona dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile nei limiti delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia, di cui sono parte l'Italia o l'Unione europea, ed, in particolare, nei limiti previsti dalla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo internazionale, resa esecutiva con legge 19 maggio 1932, n. 841, dalla convenzione di Berna del 25 febbraio 1961 sul trasporto ferroviario, resa esecutiva con legge 2 marzo 1963, n. 806, e dalla convenzione



di Bruxelles del 23 aprile 1970 (CCV), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, per ogni altra ipotesi di responsabilità dell'organizzatore e del venditore, così come recepite nell'ordinamento».

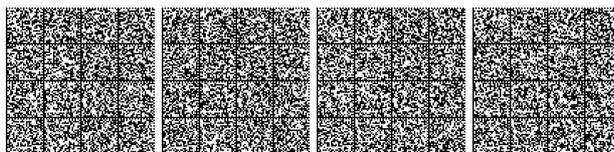
6.1. — A giudizio del Tribunale di Verona, il legislatore delegato non sarebbe stato autorizzato ad introdurre la disciplina relativa ai danni alle persone così come prevista nella CCV, in primo luogo perché il citato art. 24 della legge comunitaria del 1993 espressamente avrebbe consentito di introdurre il limite risarcitorio solo per i danni diversi dal danno alla persona, in secondo luogo perché la direttiva, oltre a non richiamare la CCV, non imponeva affatto limiti per danni alla persona provocati durante il trasporto terrestre rientrante tra le prestazioni oggetto del pacchetto turistico.

6.2. — Sul punto merita in primo luogo di essere precisato, quanto alla distinzione fra il contratto “tutto compreso” ed il contratto di viaggio di cui alla Convenzione internazionale, che la giurisprudenza di legittimità, debitamente richiamata dal giudice *a quo*, ha distinto il primo (c.d. “pacchetto turistico” o “package”), dal contratto di organizzazione o di intermediazione di viaggio di cui alla CCV, in quanto la “finalità turistica” nel primo caso assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche con riguardo alle successive vicende del contratto (Cass., sentenza 24 luglio 2007, n. 16315, in particolare per il caso di impossibilità sopravvenuta). Alla luce di tale ricostruzione è agevole ritenere che l'applicazione della disciplina introdotta dalla CCV non fosse ricollegabile al tipo contrattuale che il d.lgs. n. 111 del 1995 era chiamato a disciplinare e che, quindi, il riferimento a tale disciplina non solo fosse un'eccezione, ma che fosse un'eccezione da circoscrivere in un ristretto margine di compatibilità e di favore verso il consumatore, di cui la legge delega aveva inteso individuare con precisione i contorni. Di tale aspetto il procedimento ermeneutico da condurre deve dunque necessariamente tener conto.

6.3. — In merito ai rapporti fra legge delega e norma attuativa, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto attraverso «un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega» (tra le più recenti, sentenze n. 293 del 2010, n. 112 del 2008, n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007). L'esame del vizio di eccesso di delega impone che l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi sia effettuata in riferimento alla *ratio* della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega ed in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, in definitiva «i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse» (sentenza n. 96 del 2001).

6.4. — Nel caso di specie, la delega ha indicato come criteri specifici quello della salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge n. 1084 del 1977 e quello della applicabilità espressa al risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, dei limiti stabiliti dalla legge n. 1084 del 1977 (art. 24, lettera *b*).

L'esegesi di tale disposto deve necessariamente essere conforme alla *ratio* della delega, che consisteva in primo luogo nell'attuazione della direttiva e, in ultima analisi, essere conforme alla *ratio* della stessa direttiva, consistente, fra l'altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l'opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate. Ciò va evidentemente inteso nel senso di adottare il medesimo massimale che il diritto uniforme riservava ai vettori delle prestazioni correlate, in modo da evitare che i venditori o gli organizzatori dei viaggi a pacchetto potessero essere tenuti ad un maggior indennizzo. In questo senso, evidentemente nessun profilo di maggior favore potrebbe essere rinvenuto nella CCV, disciplinando questa anche prestazioni non comprese nei tipi di trasporto di cui alle convenzioni internazionali citate nella direttiva, con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non era giustificabile, non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato. Tale conclusione risulta, del resto, avvalorata dal dato testuale della lettera *c*) del più volte citato art. 14 della legge delega, che richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l'ambito di discrezionalità del delegato. Una tale esegesi, peraltro, evidenzia proprio la coerenza fra il mancato espresso richiamo ai danni alla persona ed il concorrente criterio di delega orientato a conservare soltanto le norme più favorevoli. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l'analogo limite risarcitorio per i danni alle persone.



I rilievi svolti trovano significativo conforto nell'evoluzione della normativa conferente successiva al d.lgs. n. 111 del 1995 ed alla data del sinistro oggetto del giudizio principale. La disciplina relativa ai "servizi turistici" ed in particolare ai "pacchetti turistici", è stata dapprima inserita nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229), ed in particolare nell'art. 94, nel quale è stato soppresso il riferimento alla Convenzione di Bruxelles, ed il massimale del risarcimento è stato fissato con riferimento alle convenzioni internazionali in materia, di cui sono parte l'Italia o l'Unione europea. Infine, la disciplina di tali contratti è stata stabilita con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) che, intervenendo in modo organico sulla tematica dei pacchetti turistici e del rapporto contrattuale con il consumatore turista, ha provveduto peraltro all'abrogazione della legge n. 1084 del 1977.

7. — Va in conclusione dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato un limite all'obbligo risarcitorio per danni alla persona, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles (CCV), limite non prefigurato dalla legge delega.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di A.M.L. e A.C.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), nella parte in cui, limitatamente alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite all'obbligo di ristoro dei danni quello indicato dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* TESAURO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

T\_120075

N. 76

Ordinanza 21 - 30 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati - Rivalutazione monetaria annuale sull'indennità integrativa speciale - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Efficacia *ex tunc* della sentenza n. 293 del 2011, e conseguente esclusione di una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 38.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale ordinario di Pistoia nel procedimento vertente tra P.F. e il Ministero della salute, con ordinanza del 10 dicembre 2010, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Pistoia, con ordinanza del 10 dicembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, in punto di fatto, il rimettente premette di essere investito di un giudizio, promosso, con ricorso depositato il 22 aprile 2010, da P.F., quale beneficiario dell'indennizzo di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), e successive modificazioni, avendo contratto, a seguito di somministrazione di emoderivati, infermità ascrivibili alla terza categoria di cui alla tabella A, allegata al decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 1981, n. 834 (Definitivo riordinamento delle pensioni di guerra, in attuazione della delega prevista dall'art. 1 della legge 23 settembre 1981, n. 533);

che, con tale giudizio, il ricorrente ha chiesto, nei confronti del Ministero della salute, l'accertamento del diritto a percepire la rivalutazione monetaria sull'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, in base alla percentuale annua dell'indice Istat;

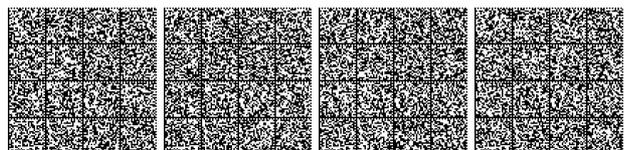
che, come il giudice *a quo* aggiunge, nel costituirsi in giudizio, il Ministero della salute ha eccepito: *a*) l'improponibilità del ricorso per difetto di domanda amministrativa; *b*) la prescrizione del diritto fatto valere; *c*) il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, la infondatezza della domanda in base all'art. 11, comma 13, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010;

che, in punto di rilevanza della questione, in riferimento alle eccezioni sollevate dall'amministrazione resistente, il rimettente osserva che: *a*) la parte privata ha presentato più domande amministrative, indirizzate al Ministero resistente, le quali, tra l'altro, costituiscono validi atti interruttivi della prescrizione; *b*) è condivisibile l'orientamento della Corte di cassazione secondo cui, in tema di indennizzo, ai sensi della legge n. 210 del 1992, spetta al Ministero della salute la legittimazione passiva per la generalità delle controversie amministrative e giudiziali (Corte di cassazione, sezione lavoro del 13 ottobre 2009, n. 21703);

che il giudice *a quo* rileva come la domanda del ricorrente incontra un insuperabile ostacolo nella norma interpretativa di cui all'art. 11, comma 13, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, secondo cui «il comma 2 dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione»;

che il rimettente, sottolineando la portata interpretativa di detta norma, pone in luce il contrasto ermeneutico esistente in merito nella giurisprudenza di legittimità;

che, in particolare, la Corte di cassazione, discostandosi da un precedente orientamento (Corte di cassazione, sezione lavoro, 28 luglio 2005, n. 15894; e 27 agosto 2007, n. 18109), ha ritenuto che, in materia di danni da



vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o emoderivati, la rivalutazione annuale non si applica all'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sia perché il legislatore ne ha espressamente stabilito il riconoscimento per il solo indennizzo autonomamente disciplinato dal comma 1, del citato art. 2, sia in quanto l'indennità integrativa speciale ha proprio la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria, per cui sarebbe ragionevole la mancata previsione normativa della sua rivalutabilità, anche considerato che l'art. 32 Cost. garantisce la tutela della salute, ma non impone scelte quantitative al legislatore, salvo il principio della equità, ossia della ragionevolezza degli indennizzi (Corte di cassazione, sezione seconda civile, 19 ottobre 2009, n. 22122 e sezione lavoro, 13 ottobre 2009, n. 21703);

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale ricostruzione del dato normativo non risulterebbe convincente, in quanto, sul piano letterale, il comma 2, dell'art. 2, della legge n. 210 del 1992 ricostruisce l'indennità integrativa speciale come «integrazione» dell'indennizzo, e il legislatore, avendo previsto la rivalutazione dell'indennizzo di cui al comma 1, del medesimo articolo, non avrebbe affidato esclusivamente ad essa la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria;

che, pertanto, il rimettente ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale, dovendo la domanda della parte privata trovare accoglimento nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interpretativa censurata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale sottolinea il fondamento dell'indennizzo, di cui alla legge n. 210 del 1992, «sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno» (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000, n. 118 del 1996) e la necessità della verifica, da parte della Corte costituzionale, che «le scelte (...) legislative non comportino una lesione del nucleo minimo della garanzia» (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 27 del 1998);

che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata violerebbe gli artt. 2, 32 e 38 Cost., in quanto la previsione della mancata rivalutazione della indennità integrativa speciale inciderebbe sulla misura globale dell'indennizzo che, essendo soggetto a rivalutazione soltanto per la componente di cui al comma 1, dell'art. 2, della legge n. 210 del 1992, risulterebbe iniquo ed inadeguato, privo di qualunque correlazione con il pregiudizio da fronteggiare;

che, inoltre, il rimettente ritiene che il legislatore, pur volendo, attraverso la previsione del meccanismo della rivalutazione dell'indennizzo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992, mantenere inalterata la consistenza reale dell'importo di tale beneficio rispetto alla perdita di potere di acquisto della moneta, avrebbe irragionevolmente contraddetto tale finalità, escludendo, con la norma censurata, la rivalutazione di una componente della indennità stessa e, di fatto, limitando l'applicazione del meccanismo della rivalutazione ad una parte minima dell'importo dell'indennizzo – quello relativo all'assegno reversibile, di cui al citato art. 2, comma 1 – diversamente da quanto previsto per i soggetti affetti da sindrome da talidomide, per i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto ministeriale n. 163 del 2009, l'indennizzo – di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre del 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie) ad essi esteso dall'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)) – è integralmente rivalutato *ex lege*;

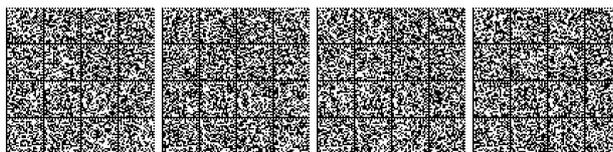
che, pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la norma denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., stante la palese contraddizione tra le finalità perseguite dal legislatore e gli strumenti adoperati, con incidenza sui contenuti dei vincoli solidaristici sottesi al riconoscimento dell'indennizzo in questione;

che, con atto depositato in data 14 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che la difesa erariale eccepisce, in primo luogo, la inammissibilità della questione per genericità della motivazione sulla non manifesta infondatezza, con riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.;

che, nel merito, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe infondata in quanto: *a)* mentre nel caso di danni da vaccino la *ratio* dell'istituto dell'indennizzo risiederebbe nel dovere dello Stato di evitare gli effetti teratogeni degli interventi terapeutici obbligatori, con conseguente fondamento negli artt. 2 e 32 Cost., nel caso di danni determinati da emotrasfusione la *ratio* dell'istituto sarebbe piuttosto solidaristico-assistenziale, con fondamento negli artt. 2 e 38 Cost.; *b)* il fatto che l'istituto indennitario con finalità solidaristico-assistenziale prescinda completamente dalle condizioni reddituali dell'avente diritto, comporterebbe che il riferimento all'art. 38 Cost., contenuto nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 342 del 2006 e n. 118 del 1996), vada letto in senso ampio, senza desumerne la necessità di un adeguamento al costo della vita di tutte le componenti dell'indennizzo;

che, in particolare, ad avviso della difesa erariale, se la Corte costituzionale ha espressamente escluso che la mancata previsione del diritto agli interessi e alla rivalutazione sull'assegno *una tantum* di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, rilevi sotto il profilo dell'equità di tale ultimo beneficio (sentenza n. 27 del 1998), ciò dovrebbe a



maggior ragione valere anche nel caso della mancata previsione di una sola componente dell'indennizzo, stante l'identità di scopo dell'assegno *una tantum* e dell'indennizzo stesso, entrambi diretti a compensare – rispettivamente per il passato e per il futuro – il danno alla salute provocato da trattamenti sanitari leciti;

che, quanto alla assunta violazione dell'art. 3 Cost., la difesa erariale – nel sottolineare la diversità *ab origine* del beneficio indennitario delle diverse categorie di danneggiati da vaccino (che hanno diritto sia all'indennizzo base di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992, sia a quello ulteriore di cui all'art. 1 della legge n. 229 del 2005), da emotrasfusioni (che hanno diritto unicamente all'indennizzo base di cui all'art. 2, comma 1 della legge n. 210 del 1992) e da somministrazione del farmaco "talidomide" (che hanno diritto all'indennizzo di cui all'art. 1, della legge n. 229 del 2005, interamente rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici Istat, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto ministeriale n. 163 del 2009) – rileva che la differente quantificazione dell'indennizzo per le diverse categorie di aventi titolo allo stesso beneficio rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore, in considerazione della diversa fattispecie genetica del danno, e che una eventuale rivalutazione della componente commisurata all'indennità integrativa speciale dell'indennizzo base, di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992, non eliminerebbe la diversa entità dei benefici indennitari, atteso che detta indennità, inclusa nel calcolo dell'indennizzo spettante ai vaccinati e «talidomidici», subirebbe in tal modo una doppia rivalutazione;

che, in data 1° febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile, stante la intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del denunciato art. 11, comma 13, (nonché del successivo comma 14), con sentenza n. 293 del 2011.

Considerato che il Tribunale ordinario di Pistoia dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 293 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 11, comma 13 (e del successivo comma 14);

che, per effetto di tale sentenza, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sollevata dal Tribunale di Pistoia, è divenuta priva di oggetto e, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che a tale conclusione si giunge sul rilievo che la questione in esame riguarda la stessa norma della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la richiamata sentenza n. 293 del 2011, sicché, in forza dell'efficacia ex tunc di tale pronuncia, è preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione stessa, unica valutazione che potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 85, n. 55, n. 19 e n. 5 del 2011, n. 298 e n. 222 del 2010, n. 325 del 2009).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pistoia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* CRISCUOLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI



n. 77

Ordinanza 21 - 30 marzo 2012

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

**Corte costituzionale - Pronunce - Errori materiali contenuti nel quinto e nel settimo capoverso del punto 3.3 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 15 del 23/26 gennaio 2012 - Correzione.**

– Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte cost., art. 32.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 15 del 23-26 gennaio 2012.

Udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Considerato che nella sentenza n. 15 del 23-26 gennaio 2012 al quinto capoverso del punto 3.3. del Considerato in diritto, dopo la parola «controparte» e prima del punto, per mero errore materiale, sono state omesse le virgolette di chiusura della parte di motivazione iniziata con le virgolette aperte al quinto capoverso del punto 3.3, del Considerato;

che al settimo capoverso del punto 3.3, del Considerato in diritto, devono essere aperte le virgolette prima della parola «Diversamente», in relazione al periodo che si conclude con la parola «concreto»;

ravvisata la necessità di correggere detti errori materiali.

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

## PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 15 del 23-26 gennaio 2012 sia corretto il seguente errore materiale: al quinto capoverso del punto 3.3. del Considerato in diritto, dopo la parola «controparte» e prima del punto siano inserite le virgolette di chiusura; che al settimo capoverso del punto 3.3. del Considerato in diritto, prima della parola «Diversamente» siano inserite le virgolette di apertura del periodo che si conclude con la parola «concreto».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* CRISCUOLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

T\_120077





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Previsione che a decorrere dal 1° gennaio 2012 l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, sia ridotta di tre punti percentuali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della norma statutaria che consente alle Province autonome di modificare aliquote fiscali solo relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 2, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 6 maggio 2011 n. 68, art. 17, commi 1 e 2; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 11-bis.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Obiettivi di finanza pubblica - Previsione che a determinare l'obiettivo complessivo di saldo finanziario dei Comuni concorrano le economie di spesa risultanti dall'istituzione di unioni di Comuni e da altre forme di collaborazione tra Comuni per l'esercizio di servizi di interesse generale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 7, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Prevista possibilità per i Comuni di adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi - Esorbitanza dai limiti con cui la legge dello Stato prevede la possibilità di modificare aliquote fiscali relative a tributi erariali - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 53, in combinato disposto con l'art. 151 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

**Istruzione - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Calendario scolastico - Previsto potere della Giunta provinciale di emanare direttive in ordine all'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sul principio generale dell'autonomia scolastica - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente provinciale in materia di istruzione elementare e secondaria.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 9, primo comma, n. 2; d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, art. 4, comma 2.

**Istruzione - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Soppressione della norma che prevede il rispetto del monte ore annuale per le singole discipline e attività obbligatorie nonché l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio generale dell'autonomia scolastica - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente provinciale in materia di istruzione elementare e secondaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e in materia di norme generali di istruzione.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, artt. 17, comma 1, e 18, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m) e n), e terzo; d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, art. 17, comma 1; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, artt. 3 e 10; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 89, artt. da 4 a 9.



**Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici - Concessioni - Previsione che non possano avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie, tra l'altro, al buon regime delle acque e del suolo - Ricorso del Governo - Denunciata formulazione vaga e generica della norma attributiva all'amministrazione concedente di un eccessivo margine di discrezionalità - Esorbitanza dai limiti statutari in materia - Violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *l*) e *s*); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5.

**Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici - Concessioni - Previsione del rinnovo automatico trentennale alla loro scadenza (fatta salva la fissazione di un termine più breve ai fini dell'esame di misure necessarie al buon regime delle acque e per minimizzare l'impatto ambientale), ad eccezione delle concessioni a scopo idroelettrico - Ricorso del Governo - Denunciata sostanziale riformulazione di norma già impugnata con precedente ricorso (ric. n. 87/2011) - Esorbitanza dai limiti statutari in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della concorrenza, dell'ambiente e dell'ecosistema - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 24, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*), *l*) e *s*); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Prevista possibilità di cumulo tra incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 32, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.

**Circolazione stradale - Norme della Provincia di Bolzano - Legge finanziaria 2012 - Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate - Previsione che la Provincia possa autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere tale compito - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali in materia - Violazione della competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'ordine pubblico e sicurezza, dell'ordinamento civile e dell'ambiente.**

- Legge della Provincia di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 34.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *h*), *l*) ed *s*); d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 80.

Ricorso nell'interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, cod. fiscale 80224030587, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato, numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC [ags\\_m2@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it):

Nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della Giunta Provinciale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della Legge Provinciale 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012 - 2014 (Legge Finanziaria 2012)», pubblicata sul B.U.R. n. 52 del 27 dicembre 2011:

art. 2 («Modifica della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, «Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate»»), comma 6;

art. 7 («Obiettivi di finanza pubblica»), comma 4;

art. 9 («Modifica della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6, «Disposizioni in materia di finanza locale»»), comma 1;

art. 17 («Modifica della legge provinciale 16 luglio 2008, n. 5, «Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione»»), comma 1;

art. 18 («Modifica della legge provinciale 29 giugno 2000, n. 12, «Autonomia delle scuole»»), comma 2;



art. 24 («Modifica della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7, “Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici”»), commi 1 e 2;

art. 32 («Modifica della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, “Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano”»), comma 1;

art. 34 («Modifica della legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6, “Ordinamento dell’apprendistato”»);  
in virtù della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2012.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha emanato la legge Provinciale indicata in epigrafe, costituente la Legge Finanziaria dell’ente territoriale autonomo per l’anno 2012. Alcune delle norme della Legge Provinciale in questione non risultano in linea con i principi costituzionali che presiedono al riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni; per tale motivo il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di doverle impugnare, cd a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

1. Art. 2, comma 6: contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e con l’art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972).

L’art. 2, comma 6, della L.P. n. 15/2011, ha introdotto l’art. 21-*quinquiesdecies* alla L.P. n. 9/1998 (recante «Disposizioni finanziarie in connessione con l’assestamento del bilancio di previsione della provincia per l’anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate»), del seguente testuale tenore: «L’aliquota dell’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, al netto del contributo di cui all’art. 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, è ridotta di 3 punti percentuali per i versamenti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2012».

La disposizione prevede dunque che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l’aliquota della imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, sia ridotta di tre punti percentuali: essa consiste pertanto in una modificazione dell’aliquota della menzionata imposta, eccedente rispetto a quanto in materia di tributi consentito all’ente provinciale dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972), ed al contempo impingente la competenza esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario» (lett. e) dell’art. 117, secondo comma, Cost.

In particolare l’art. 17, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 68/2011 («Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», attuativo del c.d. federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009), nel disciplinare l’imposta in questione, consente oggi — mercé il richiamo ai soli commi 2, 3 e 5 dell’art. 60 del d.lgs. n. 446/1997 — la modifica delle aliquote alle sole regioni a statuto ordinario.

L’esclusione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome dal meccanismo normativo in questione, e quindi alla possibilità di incidere sulle aliquote dell’imposta *de qua*, è confermata dalla circostanza che il comma 5 del richiamato art. 17 del d.lgs. n. 68/2011 contemplava, in origine, anche gli enti regionali a statuto speciale e quelli provinciali di Trento e Bolzano, ma il relativo riferimento è stato recentissimamente abrogato dall’art. 28, comma 11-bis, del decreto-legge n. 201/2011 (convertito con legge n. 214/2011).

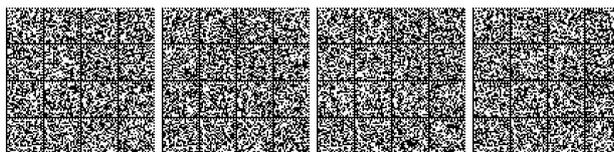
Pertanto, l’intervento della Provincia sulle aliquote dell’imposta in discorso risulta violativo dell’art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che consente alle Province Autonome di modificare aliquote fiscali solo «relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità».

2. Art. 7, comma 4: contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

L’art. 7, comma 4, della L.P. n. 15/2011, dispone quanto segue: «Concorrono a determinare l’obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni le economie di spesa risultanti dall’istituzione di unioni di comuni e da altre forme di collaborazione fra comuni per l’esercizio di servizi di interesse generale, che vengono fissati nell’ambito dell’accordo animale sulla finanza locale ai sensi dell’art. 12 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6, e successive modifiche».

Le economie di spesa cui la norma provinciale fa menzione non sono quantificabili a priori e non possono utilmente concorrere a determinare l’obiettivo complessivo di saldo finanziario dei comuni: pertanto tale disposizione risulta in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica (oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.), il quale costituisce anche parametro di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 119, secondo comma, Cost..

Giova al riguardo rammentare che la giurisprudenza costituzionale ha oramai consolidatamente acceduto ad una «nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», mettendo altresì in rilievo “il carattere «finalistico» dell’azione di coordinamento e, quindi, l’esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata»” (cfr: sentenza 22 luglio 2011, n. 229, nonché sentenza 30 dicembre 2003, n. 376, ivi menzionata).



3. *Art. 9, comma 1: contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e con l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972).*

L'art. 9, comma 1, della L.P. n. 15/2011, nell'ambito della riformulazione dell'art. 1 della L.P. n. 6/1992 (recante «Disposizioni in materia di finanza locale»), vi ha introdotto il seguente inciso (terzo periodo): «Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa».

Anche tale disposizione eccede la competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall'art. 73 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972), diano richiamato, ed al contempo invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario» di cui alla lett. e) dell'art. 117, secondo comma, Cost.: sono invero pacificamente da ritenersi ricompresi tra i «provvedimenti in materia tributaria e tariffaria» anche le modifiche di aliquote e tariffe di tributi locali. In effetti, la esposta disposizione della Legge Provinciale si pone in contrasto con la norma derivante dal combinato disposto degli articoli 53 della Legge n. 388/2000 e 151 del d.lgs. n. 267/2000 (c.d. T.U.E.L.), il quale prescrive in sostanza la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali. Se infatti da un lato l'art. 151 del T.U.E.L. prevede, in termini generali, che gli enti locali deliberino entro il 31 dicembre di ogni anno il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità, il comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388/2000 precisa che «il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, recante istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, e successive modificazioni, e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione (...)».

In buona sostanza, quindi, le modalità prescelte nella Legge Provinciale per «adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria», ossia «anche dopo l'adozione del bilancio di previsione», e seppure «limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa», esorbitano dai limiti con cui la legge dello Stato prevede la possibilità di modificare aliquote fiscali relative a tributi erariali (*cf.* il citato art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

4. *Art. 17, comma 1: contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.*

4.1 L'art. 17, comma 1, della LP. n. 15/2011 introduce anzitutto l'art. 1-*ter* alla precedente L.P. n. 5/2008 (recante «Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione»), del seguente tenore:

«Art. 1-*ter* — Calendario scolastico.

1. L'anno scolastico ha inizio il 1° settembre e termina il 31 agosto dell'anno successivo.

2. L'attività educativa nelle scuole dell'infanzia e l'insegnamento nelle scuole del primo e secondo ciclo di istruzione e formazione della Provincia devono comprendere almeno 34 settimane nell'anno scolastico.

3. La Giunta provinciale definisce l'inizio, la fine e le interruzioni dell'attività educativa nelle scuole dell'infanzia e dell'insegnamento nelle scuole del primo e secondo ciclo di istruzione e formazione ed emana direttive in ordine all'articolazione dell'orario delle lezioni e alle iniziative parascolastiche, compresi gli scambi degli alunni e delle alunne».

Il comma 3 del suddetto nuovo art. 1-*ter*, il quale — come visto — consente alla Giunta Provinciale di emanare direttive in ordine all'articolazione dell'orario delle lezioni scolastiche, e quindi, in sostanza, di incidere sul principio dell'autonomia scolastica fissato e disciplinato dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 («Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), esorbita vistosamente dalla competenza legislativa concorrente delle Province Autonome in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale, ed artistica)» di cui all'art. 9, n. 2), dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972).

La previsione appare infatti distonica rispetto all'evidenziato principio generale di autonomia delle istituzioni scolastiche, che si pone come principio fondamentale di settore ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost..

Tra l'altro, con specifico riguardo all'articolazione oraria delle lezioni, l'art. 4, comma 2, del cennato D.P.R. n. 275/1999, dispone con grande chiarezza che «nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di



studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni», prevedendo altresì la possibilità di «adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro: a) l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività; (...)»: chiare espressioni del principio di autonomia didattica degli istituti scolastici, il quale potrebbe essere compreso dall'intervento «direttivo» della Giunta Provinciale di cui alla censurata norma.

5. *Art. 17, comma 1, ed art. 18, comma 2: contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m) ed n), e terzo comma, Cost.*

Per altro verso, la lesività della innovazione normativa apportata dall'impugnato art. 17, comma 1, della L.P. n. 15/2011, emerge anche dal suo combinato disposto con il successivo art. 18, comma 2, della medesima L.P. n. 15/2011, il quale a propria volta modifica l'art. 7 della L.P. n. 12/2009, riguardante per l'appunto l'autonomia organizzativa delle scuole, abrogando dal relativo comma 4 il seguente inciso: «(...) fermo restando il rispetto del monte ore annuale previsto per le singole discipline e attività obbligatorie nonché l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali».

In buona sostanza, la soppressione dell'inciso sopra trascritto è suscettibile di comportare, insieme con il potere di direttiva sull'orario scolastico attribuito alla Giunta Provinciale già autonomamente censurato, di svincolare la Provincia Autonoma dal rispetto del monte ore minimo in materia di istruzione definito dallo Stato, nonché l'articolazione delle lezioni in almeno cinque giorni settimanali; il che contrasta — con ogni evidenza — con svariati principi emergenti dalla legislazione statale:

anzitutto con l'art. 17, comma 1, del D.Lgs. n. 276/9005 (recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53»), a mente del quale «le Regioni assicurano, quali livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi, un orario complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue»;

ancora, con gli articoli 3 e 10 del D.Lgs. n. 59/2004, i quali disciplinano l'orario e le attività educative e didattiche della scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione;

dipoi con gli articoli da 4 a 9 del D.P.R. n. 89/2010, i quali disciplinano — a livello regolamentare nazionale — il piano dell'offerta formativa e l'orario annuale delle attività e degli insegnamenti obbligatori dei licei (artistico, classico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico e delle scienze umane).

È invero appena il caso di segnalare che le norme statali, nel definire per ogni ordine e grado di scuola, il monte ore di insegnamento, fissano le «norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione» (*cf.*: Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279, nonché Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200).

Pertanto la innovazione normativa emergente dal segnalato combinato disposto delle due norme provinciali — oltre che violare l'autonomia scolastica, tutelata come principio fondamentale di settore ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. — incide indebitamente anche sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «norme generali sull'istruzione», di cui rispettivamente alle lett. *m)* ed *n)* del secondo comma dell'art. 117 Cost..

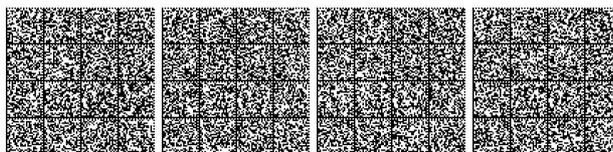
6. *Art. 24; contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. e), l) ed s), Cost.*

6.1 L'art. 24 della L.P. n. 15/2011 incide, in maniera variamente articolata, sulla previgente disciplina provinciale in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici, segnatamente apportando modifiche alla L.P. n. 7/2005 (recante «Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici»).

In proposito, in termini affatto generali in argomento, occorre precisare che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, nn. 5), 10) e 14) dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972), la Provincia Autonoma di Bolzano ha competenza legislativa primaria in materia di urbanistica, edilizia, miniere, comprese le acque minerali e termali, mentre ai sensi dei nn. 9) e 10) del successivo art. 9 del medesimo Statuto, essa ha competenza legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché in materia di igiene e sanità.

Le esplicitate competenze legislative provinciali devono comunque svolgersi con i limiti esplicitati agli articoli 4 e 5 del medesimo Statuto, ovvero (per la competenza primaria) in armonia con la Costituzione formale e con i principi dell'ordinamento della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nonché (per la competenza concorrente) nei limiti dei principi stabiliti da leggi statali.

Con specifico riguardo alla materia ambientale, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale (*cf.*: Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378), essa rientra oggi nell'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost. («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»): il concetto di



«ambiente» va quindi riguardato come un'entità organica ed onnicomprensiva, ricomprendente anche le singole componenti della materia, quale la tutela delle acque. D'altronde, la disciplina unitaria e complessiva del bene «ambiente» afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151) ed assoluto (Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210), ed è chiamata a garantire un elevato livello di tutela, imposto anche a livello comunitario, non derogabile da discipline di settore.

Pertanto, la disciplina statale di tutela dell'ambiente come bene complessivo ed unitario, nei termini appena rimarcati, viene a prevalere anche su quella dettata dalle Regioni (ordinarie o speciali) o dalle Province Autonome, costituendo limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e provinciali (Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 315, nonché ulteriore giurisprudenza costituzionale ivi menzionata).

Sulla scorta di quanto appena detto, si ritiene che le innovazioni in subjecta materia apportate dall'art. 24 della L.P. n. 15/2011 invadano competenze legislative esclusive dello Stato, in relazione alle lett. e), l) ed s), dell'art. 117, secondo comma, Cost., nei termini che di seguito si vanno a precisare.

6.2 In primo luogo, l'art. 24, comma 1, della L.P. n. 15/2011, sostituisce il comma 5 dell'art. 3 della L.P. n. 7/2005, nei seguenti termini: «Non possono avere ulteriore corso le domande di concessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili contrarie al buon regime delle acque e del suolo e alle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, dei masi chiusi e degli altri interessi generali. Il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate ai fini della realizzazione degli interventi predetti può essere presentato in ogni momento. Ai fini della legge provinciale 15 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche, sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza nominale superiore a 3 MW».

La formulazione della norma appare piuttosto vaga e generica, allorché non fornisce una chiara individuazione semantica del concetto di «buon regime delle acque e del suolo», attribuendo all'amministrazione concedente un eccessivo margine di discrezionalità nelle decisioni relative alla procedibilità o meno delle domande di concessione prese in esame: il che è giocoforza incompatibile con la evidenziata competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

6.3 Il successivo comma 2 dell'art. 24 della L.P. n. 15/2011 sostituisce poi il comma 1 dell'art. 16 della già richiamata L.P. n. 7/2005, in termini peraltro praticamente identici alla modifica già ivi operata con l'art. 2, comma 10, della L.P. n. 4/2011.

Tale innovazione normativa apportata con la L.P. n. 4/2011, è stata già fatta oggetto di apposita impugnativa costituzionale statale (ricorso n. 87/2011, con udienza pubblica di discussione che risulta fissata per il 20 marzo 2012) in quanto, disponendo *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni di derivazione idrica in questione, ed escludendo pertanto l'assoggettamento alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (c.d. V.I.A.) prescritta dal D.Lgs. n. 152/2006, si è posta in evidente contrasto con l'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. e), Cost., intervenendo in un ambito, la tutela della concorrenza, di esclusiva competenza legislativa statale. Si trascrive di seguito il tenore della censura in quell'occasione mossa: «La disposizione contenuta nel comma 10 dell'art. 2, prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, sia pur nei limiti ivi indicati, ad eccezione delle concessioni a scopo idroelettrico, il cui regime è disciplinato dal predetto successivo art. 3.

La suddetta norma, nel disporre *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni viola l'art. 117, comma 1, e l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., in quanto si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario e le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale.

Inoltre tale disposizione non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazione dell'acqua alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale per il rinnovo delle concessioni di derivazione dell'acqua, come di contro previsto dal d.lgs. n. 152/2006 (Allegati alla parte II), ed in particolare dall'Allegato II, punti 13,16 e 18 e dall'Allegato III, lett. b), t), af) e ag) e non prevede una verifica di assoggettabilità a VIA per il rinnovo delle concessioni di derivazione dell'acqua rispetto ai riferimenti normativi di cui al d.lgs. n. 152/2006 relativamente all'Allegato IV, punto 1, lett. d) e all'Allegato IV punto 7, lett. d), m), o) e punto 8, lettera t).

La norma provinciale si pone pertanto in contrasto con la citata normativa statale vigente e viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Con particolare riguardo a quest'ultimo punto si rileva che in tema di autorizzazioni «postume», la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea appare ispirata a criteri particolarmente rigorosi (sentenza 3 luglio 2008, procedimento C-215/06), essendosi ribadito che, a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti».



Il che suona difficilmente compatibile con un sistema che non prevedeva (o poteva non prevedere) l'obbligo della VIA, né all'atto della adozione del provvedimento autorizzatorio, né alla sua scadenza, posto che in luogo di una «nuova» autorizzazione (o di un «rinnovo» della precedente), si sostituisce *ex lege* la perdurante validità del vecchio titolo, senza possibilità di verificare se, a causa dell'esercizio della relativa (e legittima) attività, possa essersi cagionato o meno un danno per l'ambiente.

In sostanza, da un lato, nessun elemento normativo garantisce (ma, anzi, tutto sembra deporre per il contrario) che le autorizzazioni in corso di «esercizio» (originario o prorogato) fossero state — ab origine o in sede di proroga — assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall'altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo cristallizza, *ex lege*, l'elusione dell'obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa statale».

6.4 La formulazione della disposizione normativa provinciale in questione, per come rinnovata dall'art. 24 della L.P. n. 15/2011 in termini sostanzialmente identici a quella previgente, reitera la violazione costituzionale già lamentata.

Essa dispone invero oggi nei seguenti termini: «Nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica e previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale o previa verifica di assoggettabilità a VIA, tutte le concessioni, ad eccezione delle concessioni a scopo idroelettrico, alla loro scadenza sono rinnovate per un periodo di 30 anni, fatta salva la fissazione di un termine più breve ai fini dell'esame di misure necessarie al buon regime delle acque e per minimizzare l'impatto ambientale, a condizione che sussistano i seguenti presupposti: non osti un superiore interesse pubblico, persistano i fini della derivazione e l'utenza sia in esercizio e non sia contraria al buon regime delle acque, gli impianti siano conformi allo stato della tecnica e, in caso di acquedotti potabili, il comune acconsenta alla continuazione dell'esercizio ai sensi dell'art. 13 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, e successive modifiche».

In buona sostanza, quindi, essa ripropone il rinnovo trentennale delle concessioni di derivazione idrica, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico (disciplinate dal successivo art. 3 della medesima L.P. n. 4/2010), a condizione della ricorrenza dei presupposti ivi specificati. La modifica apportata con la L.P. n. 15/2011 si limita in effetti ad inserire un inciso in premessa al comma 1 dell'art. 16 della L.P. n. 4/2011 [«Nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica e previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale o previa verifica di assoggettabilità a VIA (...)»], lasciando dipoi inalterato il testo successivo.

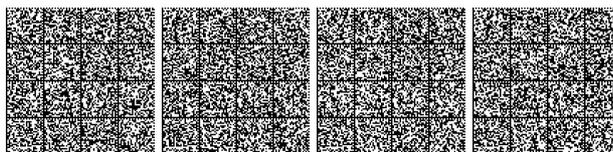
Risulta di tutta evidenza che, a fronte dell'automatico rinnovo trentennale delle concessioni in scadenza, il mero richiamo al rispetto delle procedure ad evidenza pubblica non vale a superare le censure già mosse nei riguardi della previgente formulazione della norma, atteso che nel concetto di «rinnovo» risulta implicito il fatto che la concessione permanga in capo al precedente concessionario, con vulnus quindi del necessario espletamento di nuove procedure competitive a tutela della concorrenza nel settore.

Del pari, non soccorre la previsione della possibilità di prevedere un termine più breve della durata delle concessioni (rispetto a quello precedentemente previsto), in quanto essa non limita la lesione del principio di concorrenza negli affidamenti, né minimizza l'impatto ambientale che l'assegnazione della concessione presenta, e che deve essere comunque assoggettato alla procedura di V.I.A. Sotto tale ultimo riguarda, infatti, le modalità di mitigazione dell'impatto ambientale delle concessioni, e di controllo amministrativo-ambientale sulle stesse, non può che essere perseguito (sulla base delle prescrizioni normative di indiscutibilmente esclusiva competenza statale) attraverso la individuazione di misure idonee — da fissare nell'ambito della procedura di V.I.A., nonché in sede di definizione nel disciplinare di concessione delle modalità di prelievo e restituzione delle acque — e non già mediante la prevista (peraltro come solo eventuale) riduzione della durata temporale delle concessioni in rinnovo.

È pertanto indiscutibile che la rinnovata formulazione della disposizione di legge provinciale all'esame non è affatto idonea a superare le censure già mosse con la precedente impugnativa costituzionale (formulate nell'ambito del ricorso n. 87/2011), e si espone ad ulteriore censura per reiterato contrasto con le lett. e) ed s), dell'art. 117, secondo comma, Cost., in materia rispettivamente di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'ordinamento comunitario.

7. Art. 32, comma 1: contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

7.1 L'art. 32, comma 1, della L.P. n. 15/2011 ha aggiunto il comma 8 all'art. 14 della L.P. n. 10/1992 (recante il «Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano»), del seguente testuale tenore: «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali».



La norma provinciale consente dunque il cumulo di incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia di Bolzano e da enti strumentali della stessa: ciò che si pone in contrasto con l'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego), il quale regola e limita espressamente il cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

La disposizione risulta dunque in aperto contrasto con la lett. l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva statale — tra le altre — la materia dell'ordinamento civile, ricomprendente anche quello del pubblico impiego c.d. «privatizzato» (cfr. la recentissima Corte cost., 22 dicembre 2011, n. 339).

7.2 La medesima disposizione quivi censurata, consentendo anche il cumulo delle relative retribuzioni, risulta altresì in contrasto con l'art. 9, comma 1, del D.L. n. 78/2010 (convertito con legge n. 122/2010), a mente del quale — si rammenta — «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fitto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'art. 8, comma 14».

E quindi comporta una ulteriore violazione della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, assegnata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost. in termini di fissazione dei principi fondamentali, cui neppure la Provincia Autonoma di Bolzano può discostarsi.

8. Art. 34: contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. h), l) ed s), Cost.

8.1 L'art. 34 della L.P. n. 15/2011 inserisce l'art. 22-bis alla L.P. n. 6/1997, del seguente testuale tenore:

«Art. 22-bis — Riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate.

1. Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate.

2. La Giunta provinciale stabilisce i criteri per l'individuazione delle imprese in possesso delle attrezzature, delle esperienze e conoscenze tecniche richieste per garantire un'elevata qualità del controllo tecnico in conformità alla normativa dell'Unione europea e alle vigenti prescrizioni tecniche, subordinando l'autorizzazione di cui al comma 1 ad una formazione specifica ed un esame di idoneità del responsabile preposto al controllo tecnico.

3. La ripartizione provinciale competente in materia provvede a periodiche ispezioni del controllo tecnico autorizzato, revocando immediatamente l'autorizzazione qualora vengano a mancare le condizioni per garantire la dovuta qualità del controllo tecnico».

La presente disposizione provinciale si pone in contrasto, per più profili, con l'art. 80 del nuovo Codice della Strada (D.Lgs. n. 285/1992), a mente del quale spetta allo Stato (segnatamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) il compito di stabilire, con appositi decreti ministeriali, «i criteri, i tempi e le modalità per l'effettuazione della revisione generale o parziale delle categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi, al fine di accertare che sussistano in essi le condizioni di sicurezza per la circolazione e di silenziosità e che i veicoli stessi non producano emanazioni inquinanti superiori ai limiti prescritti» (comma 1), consentendo al contempo che il medesimo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «al fine di assicurare in relazione a particolari e contingenti situazioni operative degli uffici competenti del Dipartimento per i trasporti terrestri, il rispetto dei termini previsti per le revisioni periodiche dei veicoli a motore capaci di contenere al massimo sedici persone compreso il conducente, ovvero con massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 t, [possa] per singole province individuate con proprio decreto, affidare in concessione quinquennale le suddette revisioni ad imprese di autoriparazione che svolgono la propria attività nel campo della meccanica e motoristica, carrozzeria, elettrauto e gommista ovvero ad imprese che, esercendo in prevalenza attività di commercio di veicoli, esercitano altresì, con carattere strumentale o accessorio, l'attività di autoriparazione».

8.2 In effetti, sebbene lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972) assegni alla Provincia Autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 8, comma 1, nn. 17) e 18), competenza primaria in materia di viabilità e trasporti di competenza provinciale, e che il D.P.R. n. 527/1977, nel dettare norme di attuazione dello Statuto in argomento, abbia demandato ad uffici provinciali lo svolgimento di attribuzioni di competenza della direzione compartimentale



della motorizzazione civile, ciò non vuol dire che non vi siano spazi di permanente ed esclusiva competenza statale nelle anzidette materie.

D'altronde, proprio lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige — come in precedenza già visto — prescrive che le competenze legislative provinciali «primarie» vadano esercitate in armonia con la Costituzione formale e con i principi dell'ordinamento della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Con specifico riferimento alla materia della circolazione stradale, codesta Corte ha avuto modo di ben precisare (sentenza 29 dicembre 2004, n. 428) che «(...) la circolazione stradale — pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione — non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117 Cost.», e che anzi essa, «in relazione ai vari profili sotto i quali essa può venire in esame, considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117 Cost., secondo comma».

Alla luce di tanto, non può negarsi che la disciplina della circolazione stradale sia, in primo luogo, intimamente connessa alla sicurezza della incolumità degli utenti della strada, in quanto mirante a prevenire la verificazione di incidenti stradali e la commissione dei reati connessi (principalmente omicidio colposo e lesioni colpose), risultando pertanto collegata con la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza (lett. *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.).

Del pari la materia è anche inquadrabile nella materia dell'ordinamento civile (lett. *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.), visto che impinge anche aspetti inevitabilmente afferenti la responsabilità civile per circolazione di veicoli a motore, sempre connessa e conseguente alla pericolosità di siffatta attività (tra l'altro normativamente sancita e riconosciuta dall'art. 2054 cod. civ.).

D'altronde ed in ultimo, atteso che i meccanismi di controllo previsti dall'art. 80 del Codice della Strada (la revisione dei veicoli a motore) sono *ex lege* strumentali non solo alla verifica delle loro condizioni di sicurezza per la circolazione (come dianzi rimarcato), ma anche per garantire la silenziosità ed il contenimento delle emissioni inquinanti nei limiti prescritti dalla legge, la relativa disciplina rientra certamente anche nella materia della tutela dell'ambiente (lett. *s*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.).

8.3 La norma provinciale all'esame, in definitiva, allorché rimette alla Provincia Autonoma di Bolzano la possibilità di autorizzare imprese alla revisione periodica di veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico fino a 3,5 tonnellate, incide indebitamente su ambiti assegnati alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), *l*) ed *s*), Cost..

P. Q. M.

*Voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della Legge della Provincia Autonoma di Bolzano, 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012 - 2014 (Legge Finanziaria 2012)», pubblicata sul B.U.R. n. 52 del 27 dicembre 2011:*

*art. 2 («Modifica della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, “Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate”»), comma 6;*

*art. 7 («Obiettivi di finanza pubblica»), comma 4;*

*art. 9 («Modifica della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6, “Disposizioni in materia di finanza locale”»), comma 1;*

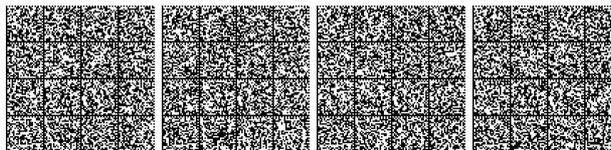
*art. 17 («Modifica della legge provinciale 16 luglio 2008, n. 5, “Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione”»), comma 1;*

*art. 18 («Modifica della legge provinciale 29 giugno 2000, n. 12, “Autonomia delle scuole”»), comma 2;*

*art. 24 («Modifica della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7, “Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici”»), commi 1 e 2;*

*art. 32 («Modifica della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, “Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano”»), comma 1;*

*art. 34 («Modifica della legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6, “Ordinamento dell'apprendistato”»);*



per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), l), m), n) ed s); con l'art. 117, terzo comma, Cost.; con l'art. 119, primo comma, Cost.; nonché con l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino -Alto Adige (D.P.R. n. 670/1972), per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012, con allegata relazione;

2) copia della Legge della Provincia Autonoma di Bolzano, 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge Finanziaria 2012)», pubblicata sul B.U.R. n. 52 del 27 dicembre 2011.

Roma, 23 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: CASELLI

12C0085

n. 37

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Disposizioni finali e transitorie sull'autonomia del Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria - Copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa - Possibilità che, sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità, l'Ufficio di Presidenza individui, su proposta del Presidente, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale da assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013 - Ricorso del Governo - Denunciata omissione di procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica - Contrasto con la legislazione statale di principio sull'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 8, comma 8, aggiuntivo della lettera *d-quater*) al[l'art. 29,] comma 2, della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. *l*); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 36.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione con forma contrattuale diversa, comportante la cessazione del rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni - Divieto di monetizzazione delle ferie maturate e non fruito - Conversione delle stesse in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della riserva di contrattazione collettiva - Contrasto con la previsione contrattuale riguardante il pagamento sostitutivo delle ferie che, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, non siano state fruito per esigenze di servizio - Violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38, art. 18, [comma 1], sostitutivo dell'art. 8 della legge regionale 28 giugno 2011, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma secondo, lett. *l*); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, titolo III; CCNL del comparto Regioni ed Enti locali 6 luglio 1995 (come integrato dal CCNL 5 ottobre 2001), art. 18 commi 9 e 16.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 38, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Liguria n. 24 del 28 dicembre 2011 e recante il titolo «Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012 ».



La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 14 febbraio 2012, come da estratto del verbale, che si deposita.

La legge in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

1. L'articolo 8, comma 8, della legge regionale all'esame, nel modificare l'art. 29 (rubricato «Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale. Assemblea legislativa della Liguria») della legge regionale n.25/2006, introduce, al comma 2, la lettera d-*quater*), secondo cui «sino all'espletamento delle procedure concorsuali o di mobilità relative alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica dell'Ufficio stampa, l'Ufficio di Presidenza, nel rispetto dei limiti di spesa di cui alla lettera d-*sexies*), su proposta del Presidente può individuare, mediante scelta diretta motivata in relazione alla professionalità richiesta, unità di personale che sono assunte con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata sino al 30 giugno 2013, con applicazione del contratto di lavoro giornalistico».

Tale disposizione regionale, non prevedendo procedure di valutazione comparativa ad evidenza pubblica, si pone in netto contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 che, nel disciplinare l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, consente le assunzioni a tempo determinato esclusivamente per rispondere a esigenze temporanee ed eccezionali e nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

Pertanto, il contrasto della disposizione regionale in esame con i principi fondamentali della legislazione statale sopra menzionati determina la violazione dei principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della stessa Carta Costituzionale, che riserva l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), alla competenza esclusiva dello Stato.

2. L'articolo 18 della legge in esame, nel sostituire l'articolo 8 (rubricato «Continuità nei rapporti di lavoro») della legge regionale n. 15/2011, prevede che «le ferie maturate e non fruito dai dipendenti che proseguono il loro rapporto di lavoro con la Regione Liguria con forma contrattuale diversa, che comporti la cessazione dal rapporto di lavoro in essere o il collocamento in aspettativa senza assegni (...), non possono essere monetizzate e sono convertite in un numero di giorni parametrato al valore economico della giornata lavorativa nell'ambito della nuova tipologia contrattuale».

Al riguardo giova sottolineare, anzitutto, che l'istituto delle ferie è rimesso alla contrattazione collettiva.

La citata disposizione regionale, pertanto, si pone in evidente contrasto con le disposizioni del titolo III del d.lgs. n. 165/2001 (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale), che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione.

La norma, peraltro, non risulta conforme neppure all'articolo 18, commi 9 e 16, del CCNL 6 luglio 1995 (come integrato dall'art. 10 del CCNL del 5 ottobre 2001) secondo cui, fermo restando che le ferie non sono monetizzabili, qualora all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro le ferie spettanti non siano state fruito per esigenze di servizio, si procede al pagamento sostitutivo delle stesse.

Pertanto la norma, nella parte in cui non consente la monetizzabilità delle ferie che, all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro, non siano state fruito per esigenze di servizio, contrasta con le disposizioni recate dal citato CCNL, determinando la violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della medesima Costituzione che, come sopra già evidenziato, riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

*P. Q. M.*

*Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 8 e 18 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 38, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Liguria n. 24 del 28 dicembre 2011 e recante il titolo «Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012 »;*

*con ogni consequenziale statuizione.*

Roma, addì 21 febbraio 2012

*L'Avvocato dello Stato: TAMIOZZO*



## N. 38

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 febbraio 2012*  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata utilizzazione dello strumento della Commissione paritetica.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata indebita interferenza della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma 5, e relative norme di attuazione e, in particolare, art. 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province - Previsione che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, nell'ambito di principi individuati dalla normativa statale, per la privazione di qualsiasi margine di discrezionalità della regione in ordine all'an e al quomodo di un'eventuale remunerazione dei titolari delle cariche elettive indicati dalla norma impugnata - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, comma 22.
- Costituzione, artt. 117, comma 3, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 e relativa normativa di attuazione, di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 12, 48-*bis* e 50 e relativa normativa di attuazione, di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 8.

Ricorso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 203 del 3 febbraio 2012, dall'Avv. Ulisse Corea del foro di Roma (C.F. CROLSS69T19C352X; pec:ulissecorea@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici – Salva Italia»), come convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 276 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 300 del 27 dicembre 2011, limitatamente agli articoli 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-*bis*; 22, comma 3; 23, comma 22; 28, comma 3, e 48.

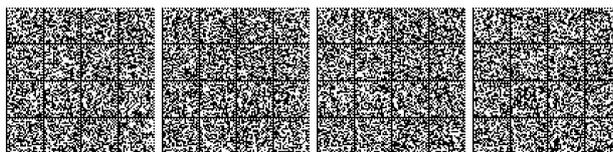
#### FATTO

1. Con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono state introdotte misure urgenti volte ad assicurare la crescita economica, lo sviluppo, la competitività e la stabilità finanziaria del nostro Paese. Tale atto normativo ha riguardato, principalmente, la materia pensionistica, la tassazione sugli immobili e l'aumento dell'IVA, oltre ad aver previsto molteplici interventi di contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni e di lotta all'evasione.

2. Il citato d.-l. n. 201 del 2011, c.d. decreto «Salva Italia» reca, altresì, diverse previsioni idonee ad incidere in maniera significativa sull'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale. Si tratta, in particolare, degli articoli 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-*bis*; 22, comma 3; 23, comma 22; 28, comma 3, e 48, oggetto della presente impugnativa, il cui contenuto può essere riassunto come di seguito.

3. Per quanto attiene all'art. 13, comma 11, esso riserva allo Stato una quota dell'imposta municipale propria e, precisamente, quella parte di quota di imposta che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, d. lgs. n. 23 del 2011 («Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale»), sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche. La medesima disposizione prevede, inoltre, che le detrazioni di cui all'art. 13, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai Comuni, non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato.

4. Con riferimento all'articolo 13, comma 17, tale previsione stabilisce che con le procedure di cui all'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42 («Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»), le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel proprio territorio



relativamente all'aliquota di base dell'imposta municipale propria stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del d.l. 201/2011. Inoltre, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, della legge delega, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

5. Analogamente, l'art. 14, comma 13-*bis*, del decreto oggetto di giudizio, prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2013, con le procedure di cui al citato art. 27, l. n. 42 del 2009, le Autonomie speciali assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel proprio territorio dalla maggiorazione standard della tariffa relativa al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 14, comma 13, dello stesso decreto-legge. Il medesimo comma 13-*bis* aggiunge, poi, che nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009, per le predette Regioni è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui sopra, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

6. Dal canto suo, l'art. 22, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, stabilisce che entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso decreto le Regioni ad autonomia speciale e gli enti locali adeguano — con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza — i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

A tale riguardo preme precisare che l'atto normativo da ultimo citato è stato già impugnato dalla Regione Valle d'Aosta dinanzi a codesta Ecc. Corte con ricorso notificato in data 24 settembre 2010, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 2519 del 22 settembre 2010.

7. L'art. 23, comma 22, dispone, poi, che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione, deve essere a titolo esclusivamente onorifico, non potendo dar luogo ad alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza. Il divieto in questione non opera per i Comuni «di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni», ovvero per i Comuni con più di 250.000 abitanti, la cui popolazione media non sia inferiore a 30.000 abitanti.

8. Quanto all'art. 28, comma 3, esso stabilisce che con le procedure di cui al più volte citato art. 27, legge n. 42 del 2009, le Autonomie speciali assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un ulteriore concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui, rispetto a quanto già previsto dall'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183 («Legge di stabilità 2012»), aggiuntivi rispetto a quelli definiti con l'art. 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 78/2010. È stato altresì previsto che, sempre a decorrere dall'anno 2012 e con le medesime procedure, le Regioni ad autonomia speciale assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Inoltre, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna Autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

9. Per quanto riguarda, infine, l'art. 48, del d.l. n. 201 del 2011, tale disposizione prevede, al comma 1, che: «le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

Con l'art. 48, comma 1-*bis*, è stato stabilito, inoltre, che «firme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano».

10. Tutto ciò premesso, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione delle proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto della richiamata disciplina statale, impugna gli articoli 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-*bis*; 22, comma 3; 23, comma 22; 28, comma 3, e 48, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di



## DIRITTO

*I. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazione nella legge n. 214/2011, per violazione dell'autonomia finanziaria garantita in capo alla Valle d'Aosta dagli articoli 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, comma 5, dello statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4 del 1948), e delle relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo stato e di ordinamento finanziario della regione, ed in particolare dell'art. 8 della legge n. 690/1981, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli art. 5 e 120 cost.*

L'art. 13, comma 11, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, oggetto del presente ricorso, è illegittimo in quanto viola l'autonomia finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita in capo alla Regione Valle d'Aosta.

La disposizione statale, come anticipato in narrativa, ha riservato all'Erario una quota dell'imposta municipale propria e, più precisamente, quella parte di quota di imposta che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 23 del 2011 («Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale») sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali.

L'IRPEF, tuttavia, stando a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, legge n. 690 del 1981 («Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta»), come recentemente modificato dal d.lgs. n. 12 del 2011 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione»), è imposta interamente devoluta alla Regione ricorrente.

Risulta di tutta evidenza, pertanto, l'incostituzionalità della disciplina recata dal citato art. 13, comma 11, per violazione degli artt. 48-bis e 50, dello Statuto speciale valdostano, approvato con legge costituzionale n. 4/1948, nonché delle relative norme di attuazione di cui alla richiamata legge n. 690/1981 e successive modificazioni, le quali concorrono a definire l'autonomia finanziaria della Valle.

Infatti, la riserva all'Erario, per come prevista e disciplinata dalla disposizione impugnata, finisce per determinare un'alterazione unilaterale dell'assetto finanziario regionale, a prescindere dal rispetto delle particolari condizioni stabilite dallo Statuto speciale e dalla normativa di attuazione più sopra menzionati.

Valgano in proposito le seguenti considerazioni.

La norma statutaria di cui all'art. 48-bis, disciplina, com'è noto, il procedimento di approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, prevedendo, al secondo comma, che «Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso». L'art. 50, comma 5, dello Statuto, attribuisce alla legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, il compito di stabilire un ordinamento finanziario della Regione.

In ossequio alla previsione statutaria, la legge 26 novembre 1981, n. 690 («Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta»), e successive modificazioni, ha innovato il quadro dei rapporti finanziari con lo Stato ed ha dettato una nuova disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta. Il successivo decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 («Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta») ha poi statuito, all'art. 1, che «Le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta [...] nonché l'ordinamento finanziario della Regione stabilito, ai sensi dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre 1981, n. 690 e con l'art. 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale».

Dal quadro normativo fin qui richiamato può dedursi — come affermato da questa Ecc.ma Corte nella sentenza n. 133 del 2010 — che «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto», prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle. Illegittima deve dunque ritenersi ogni previsione legislativa statale, quale quella di cui si discute, tesa a modificare unilateralmente l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta.

L'art. 13, comma 11, del d.l. n. 201 del 2011, è viziato, dunque, poiché nel prevedere una riserva all'Erario di una quota di imposta interamente devoluta alla Valle, nonché le relative addizionali, si propone di incidere sull'ordinamento finanziario della Regione attraverso una scelta unilaterale dello Stato, in aperta violazione delle previsioni contenute nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione. In particolare, risulta violato l'art. 8 della legge n. 690/1981, disposizione che non è stata peraltro modificata dal recente decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12, che ha introdotto «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione», ed è pertanto tuttora vigente.



Dalla lettura del citato art. 8 della legge n. 690/1981 può agevolmente desumersi che in sede di attuazione dello Statuto valdostano, proprio al fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione, è stata prevista una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Valle da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale. Inoltre, le stesse norme di attuazione disciplinano apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento della Regione. Infatti, l'art. 8, comma 2, della legge n. 690/1981, attribuisce tale determinazione ad un decreto del Ministero dell'Economia (già Ministri delle Finanze e del Tesoro) d'intesa con il Presidente della Regione.

L'art. 13, comma 11, oggetto di censura, si pone quindi in contrasto con le vigenti norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, atteso che la riserva all'Erario dal medesimo prevista è disposta unilateralmente, a prescindere dal rispetto del principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana, con conseguente lesione dell'art. 8 della legge n. 690/1981 e, quindi, dell'autonomia finanziaria regionale.

A tale riguardo è appena il caso di evidenziare che codesta Ecc.ma Corte, pur avendo talvolta autorizzato il legislatore ordinario ad adottare misure restrittive dell'autonomia finanziaria regionale al fine di far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti imposte dal riequilibrio della finanza pubblica, ha tuttavia ritenuto, con riferimento alle Autonomie speciali, che lo Statuto e le norme di attuazione sono le uniche fonti competenti a dettare modifiche e integrazioni riguardanti la misura della rispettiva autonomia finanziaria (*cf.*, sul punto, Corte cost., sent. n. 74 del 2009). Per le stesse motivazioni di cui si è più sopra detto, va infine rilevato come la disposizione censurata si traduca altresì in una evidente violazione del principio di leale collaborazione che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, il quale, come noto, è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (*ex plurimis*, C. Cost. sentt. nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000; n. 282 del 2002; n. 303 del 2003).

L'art. 13, comma 11, infatti, non contemplando alcuna forma di intervento regionale nella definizione dell'ammontare della quota oggetto di riserva all'Erario statale, si mostra del tutto inidoneo ad assicurare l'effettivo raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo che deve permeare, come rilevato da codesta Ecc.ma Corte con la già richiamata sentenza n. 133 del 2010, la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta.

Si insiste, pertanto, alla luce delle argomentazioni suesposte, affinché l'art. 13, comma 11, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, giacché incide indebitamente sull'ordinamento finanziario della Regione ricorrente senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, in violazione degli artt. 48-bis, 50, comma 5, dello Statuto speciale, delle relative norme di attuazione, e segnatamente dell'art. 8 della legge n. 690/1981, nonché del principio di leale collaborazione.

*II. Illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 17, e 14, comma 13-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, per violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa garantita in capo alla Valle d'Aosta dall'art. 117, comma 3, cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, nonché per violazione degli articoli 3, comma 1, lett. f), 12, 48 bis e 50, dello statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4 del 1948), e della normativa di attuazione di cui alla legge n. 690 del 1981. Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 cost.*

Per quanto concerne gli articoli 13, comma 17, e 14, comma 13-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, anche tali disposizioni si mostrano costituzionalmente illegittime in quanto lesive dell'autonomia finanziaria riconosciuta e garantita in capo alla Regione ricorrente tanto dalla Costituzione quanto dallo Statuto speciale.

Come accennato in precedenza, l'art. 13, comma 17, prevede l'accantonamento, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel territorio valdostano relativamente all'aliquota di base dell'imposta municipale propria stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 13, comma 6, del d.l. 201/2011.

Quanto all'art. 14, comma 13-bis, esso dispone che le Autonomie speciali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, assicurano il recupero al bilancio statale del maggior gettito percepito dai Comuni ricadenti nel proprio territorio dalla maggiorazione standard della tariffa relativa al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi stabilita da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 14, comma 13, dello stesso decreto-legge.

Entrambe le disposizioni aggiungono, infine, che nelle more dell'emanazione della normativa di attuazione di cui all'art. 27, della l. 42 del 2009, è accantonato, per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, un importo pari al maggior gettito derivante dalle imposte di cui sopra, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.



Ebbene, dalla semplice lettura delle richiamate previsioni appare di tutta evidenza come il legislatore statale abbia definito, unilateralmente e senza previo accordo alcuno con la Valle d'Aosta, una riduzione delle quote di compartecipazione della Regione ai tributi erariali.

Tuttavia, come noto, le modalità di compartecipazione regionale ai tributi dell'Erario sono disciplinate, per quanto attiene alla Valle, dalla normativa di attuazione e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della già citata l. 690/1981, i quali risultano, pertanto, patentemente lesi per effetto delle norme impugnate. La legge n. 690, infatti, lungi dal poter essere modificata con legge ordinaria, rientra nel novero delle norme modificabili con il particolare procedimento previsto dall'art. 48 bis dello Statuto speciale valdostano. A tale riguardo giova ribadire, anche in questa sede, che il d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, prevede, all'art. 1, che «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690, possa essere modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale». Il particolare procedimento di modifica della legge n. 690 del 1981 si giustifica, altresì, tenuto conto della previsione di cui all'art. 50, comma 5, del medesimo Statuto speciale, in base alla quale la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano deve essere introdotta con legge dello Stato, in accordo con la Giunta Regionale.

Alla luce di tali considerazioni, appare del tutto evidente che le norme recate dagli articoli 13, comma 17, e 14, comma 13-bis, del d.l. oggetto del presente giudizio, proponendosi di incidere sull'ordinamento finanziario regionale in maniera unilaterale, violano apertamente le richiamate previsioni statutarie e vanificano le speciali garanzie partecipative dalle medesime previste.

Del resto, è giurisprudenza ormai consolidata di codesta Ecc.ma Corte quella secondo cui: «la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) sia separata e riservata, rispetto a quella esercitabile — in applicazione dell'ottava disp. trans. Cost. — dalle ordinarie leggi della Repubblica» (C. Cost., sent. n. 180 del 1980) e che, pertanto, le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (C. Cost., sent. n. 191 del 1991; così anche C. Cost., sent. n. 206 del 1975).

Parimenti leso risulta, inoltre, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il cui rispetto si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma 3, Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001, e a tutela, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, della particolare autonomia finanziaria attribuita alla Regione ricorrente dagli articoli 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale, nonché dalla normativa di attuazione.

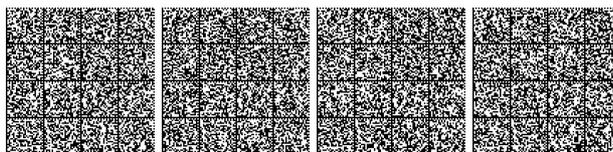
Sotto ulteriore profilo si rileva, poi, che la lesione delle sfere di attribuzione garantite in capo alla Valle risulta tanto più evidente ove si consideri che il predetto accantonamento in favore dello Stato opera in maniera immediata e senza alcun limite temporale.

Scendendo nel dettaglio, gli articoli 13, comma 17, e 14, comma 13-bis, del d.l. n. 201 del 2011, prevedono, con riferimento alle Autonomie speciali, che l'accantonamento operi soltanto «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge delega.

Sul punto è opportuno precisare che l'art. 27, della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, ha riservato alla normativa di attuazione degli Statuti speciali e al «Tavolo» politico di confronto tra Governo e singola Regione ad autonomia speciale, il compito di stabilire un equilibrio tra le norme fondamentali della legge delega e le peculiarità di ciascun Ente autonomo. Alla stessa normativa di attuazione è stata riconosciuta la competenza di stabilire criteri e modalità del concorso delle Regioni a Statuto speciale al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari, nonché il compito di disciplinare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa regionale.

È chiaro, dunque, che la finalità di cui al citato art. 27, l. n. 42 del 2009, è quella di garantire un coinvolgimento diretto delle Autonomie speciali e, quindi, della Valle, in tutti i processi decisionali sottesi all'attuazione del federalismo fiscale e alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni Statuto speciale.

Ora, sebbene le norme in questa sede impugnate prevedano, a garanzia dell'autonomia finanziaria delle Autonomie speciali, che l'accantonamento del maggior gettito in favore dello Stato sia limitato nel tempo e operi solo «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge delega, di cui si è appena detto, non può non rilevarsi come la portata garantistica di tali disposizioni sia meramente apparente, sol che si consideri che il successivo art. 28, comma 4, del d.l. 201/2011, ha abrogato il termine di legge per l'adozione della normativa di attuazione.



Con la conseguenza che l'accantonamento previsto dai censurati articoli 13, comma 17, e 14, comma 13-bis, del d.-l. n. 201 del 2011 — i quali si traducono, in ultima analisi, in norme in bianco del tutto inidonee a garantire la sfera di autonomia della Regione ricorrente — anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare immediatamente e illimitatamente nel tempo.

Si insiste, pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 17, e comma 13-bis, dell'atto normativo in questa sede impugnato.

*III. Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011.*

L'art. 22, comma 3, oggetto di sindacato, dispone quanto segue: «Le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con riferimento alle Agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto». Ora, dal momento che la disposizione impugnata opera un rinvio espresso all'art. 6, comma 5, del d.-l. n. 78 del 2010, e che tale ultima previsione è già stata impugnata dalla Regione Valle d'Aosta dinanzi a codesta Ecc.ma Corte con ricorso notificato in data 24 settembre 2010, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 2519 del 22 settembre 2010, con il presente ricorso la Regione impugna l'art. 22, comma 3, del d.-l. n. 2012 del 2011, alla luce dei motivi e sotto tutti i profili già fatti valere con riferimento al d.-l. n. 78 del 2010, come convertito dalla l. n. 122/2010.

In questa sede sia sufficiente evidenziare che per effetto del rinvio al citato art. 6, comma 5, d.-l. n. 78 del 2010, la norma statale censurata finisce per incidere in maniera indebita sulla competenza regionale della Valle in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, nonché sulla competenza concorrente di cui la medesima gode in materia di coordinamento della finanza pubblica, con evidente violazione degli articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), e 4, dello Statuto speciale, nonché del combinato disposto degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001.

*IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, per lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della valle e dei suoi enti locali, tutelata dagli articoli 2, comma 1, lett. b), 3, comma 1, lett. f), e 4 dello statuto speciale, e per violazione delle relative norme di attuazione, nonché del combinato disposto di cui agli articoli 117, comma 3, 119 cost. e 10, l. cost. n. 3/2001.*

L'art. 23, rubricato «Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province», dispone, al comma 22, che: «La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza [...]».

Ebbene, la richiamata previsione statale — la quale introduce un divieto assoluto di corresponsione, sotto qualsivoglia forma, di emolumenti in favore dei titolari di cariche, uffici o organi di natura elettiva di enti territoriali non previsti dalla Costituzione — risulta illegittima poiché lesiva delle attribuzioni statutarie e costituzionali della Regione ricorrente.

Per effetto della stessa, infatti, risulta violato l'art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto speciale valdostano, il quale riserva alla Regione ricorrente la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali».

La norma statutaria, letta alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., qualifica la competenza normativa della Valle d'Aosta in subjecta materia non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato. Quest'ultimo deve, dunque, limitarsi alla individuazione di tali principi.

Nel caso di specie, tuttavia, il legislatore ordinario non ha arrestato la propria competenza all'adozione di disposizioni di principio, ma ha imposto alla ricorrente, di converso, il rispetto di una misura di contenimento della spesa pubblica estremamente dettagliata. Siffatta misura produce, quale effetto diretto, quello di privare radicalmente la Regione sia del potere di svolgere qualsivoglia valutazione in ordine all'an e al quomodo di una eventuale remunerazione dei titolari delle cariche elettive indicati dalla nonna, sia di adattare la previsione statale alle condizioni regionali.

È evidente, pertanto, la lesione del citato art. 3, comma 1, lett. f) dello Statuto, atteso che la norma impugnata non lascia alla Valle alcuna possibilità di desumere i principi cui ispirare o adeguare la propria produzione legislativa in materia.

Per le stesse motivazioni di cui sopra risulta violato, inoltre, l'art. 2, comma 1, lett. b), dello Statuto, atteso che la disposizione statale è tale da incidere indebitamente, comprimendola del tutto, sulla competenza legislativa primaria



della Valle in materia di «ordinamento degli enti locali», nonché l'art. 4, dello Statuto, che attribuisce alla Regione ricorrente il potere di esercitare, negli ambiti materiali di cui si è appena detto, le corrispondenti funzioni amministrative.

Parimenti leso risulta, poi, il combinato disposto degli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost., resi applicabili alla Valle, come noto, in virtù della clausola di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001.

Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, le citate disposizioni costituzionali impongono che la competenza dello Stato si limiti unicamente alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, risultando illegittime le norme statali, quali quella oggetto di sindacato, che superano indebitamente tale soglia.

Ed infatti, le previsioni che fissano — esattamente al pari di quella all'esame — vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. agli enti territoriali (Corte cost., sent. n. 417/2005; in termini analoghi, *cf.* sent. n. 36 del 2004; sent. n. 376 del 2003; sent. n. 390 del 2004). La legge dello Stato, infatti, può legittimamente stabilire soltanto un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa» (sent. n. 36 del 2004), ma non può legittimamente spingersi, come è accaduto nel presente caso, a determinare la singola voce di spesa destinataria della misura di contenimento (*cf.*, altresì, Corte cost., sent. n. 159/2008).

Si insiste, pertanto, alla luce delle considerazioni sinora svolte, nella declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata.

*V. Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, per violazione del principio di leale collaborazione e conseguente lesione dell'autonomia finanziaria della Valle d'Aosta garantita dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e so dello statuto speciale e dalla relativa normativa di attuazione (l. n. 690/1981); nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.*

L'art. 28, comma 3, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, stabilisce quanto segue: «Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio». La medesima disposizione aggiunge, infine, che sino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al più volte citato art. 27, l. n. 42 del 2009, «l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna Autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

Al pari delle disposizioni esaminate nei paragrafi precedenti, anche quella appena richiamata presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale, atteso che la stessa ha definito — unilateralmente e a prescindere da qualsivoglia accordo con gli enti territoriali interessati — la misura puntuale delle entità finanziarie ripartite tra le singole Autonomie speciali, aggiuntive rispetto a quelle derivanti dal concorso agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in applicazione della l. n. 183/2011 e del d.-l. n. 78/2010, oltre ad aver stabilito, senza alcun criterio di proporzionalità, il riparto del concorso alla finanza pubblica gravante sui Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a Statuto speciale.

Il citato art. 28, comma 3, si mostra, pertanto, manifestamente illegittimo per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli articoli 120 e 5 Cost., tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma terzo, Cost. e 10 della l. cost. 3/2001. Tale violazione si riflette direttamente sulla lesione della particolare autonomia finanziaria, sia regionale che locale, di cui la Valle d'Aosta gode, come in precedenza rilevato, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione (l. n. 690 del 1981), in base ai quali occorre privilegiare, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, il metodo dell'accordo.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire più volte, del resto, che «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*, Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte cost., sent. n. 82 del 2007; sent. n. 353 del 2004).



Dello strumento preferenziale dell'accordo, tuttavia, non vi è traccia nella disposizione impugnata, la quale deve ritenersi, dunque, costituzionalmente illegittima sotto i profili più sopra esposti.

Fermo restando quanto sin qui rilevato, la norma di cui si discute si pone in contrasto, peraltro, anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., comportando, ancora una volta, una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria della Valle. Il legislatore ordinario, infatti, ha individuato la misura puntuale del contributo dovuto dalla Regione Valle d'Aosta e dai Comuni valdostani nell'ambito del concorso alla manovra pubblica, a prescindere dalla necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla cui base detta individuazione è stata fatta. La suddetta lesione delle prerogative regionali appare, poi, tanto più evidente ove si consideri che la misura complessiva dell'entità finanziaria individuata dalla previsione statale, è immediatamente accantonata dallo Stato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna Autonomia speciale nel triennio 2007-2009, «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

È evidente, sotto quest'ultimo profilo, che la norma oggetto di censura finisce per imporre una riduzione delle quote di compartecipazione della Valle ai tributi dell'Erario.

Tuttavia, come già fatto notare, la disciplina relativa alle modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali è riservata, per quanto attiene alla Regione ricorrente, alla normativa di attuazione e, segnatamente, agli articoli da 2 a 7 della già citata l. 690/1981, i quali risultano, pertanto, lesi per effetto dell'intervento normativo statale.

Sul punto sia consentito rinviare ai rilievi svolti alle pagine 14, 15 e 16 del presente ricorso.

In argomento occorre evidenziare, infine, che l'incostituzionalità della disciplina statale è ancor più manifesta se si tiene conto che il predetto accantonamento è stato disposto in favore dello Stato in via immediata e senza alcuna limitazione temporale. Lo stesso, infatti, opera, per espressa previsione di legge, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27», l. n. 42 del 2009.

Tuttavia, dal momento che, come già rilevato, l'art. 28, comma 4, del d.l. 201/2011, ha abrogato il termine di trenta mesi (decorrenti dalla data di entrata in vigore della l. 42/2009) previsto ai fini dell'adozione delle procedure di cui all'articolo 27 della medesima l. 42/2009, l'accantonamento di cui alla norma impugnata finisce per essere, in maniera del tutto illegittima, temporalmente illimitato.

*VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 48, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, per violazione dell'autonomia finanziaria e legislativa garantita in capo alla Valle d'Aosta dagli articoli 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4 del 1948), e delle relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo stato e di ordinamento finanziario della regione, ed in particolare dell'art. 8 della legge n. 690/1981, nonché dei principi di leale collaborazione di cui agli art. 5 e 120, cost.*

Per quanto riguarda, infine, la disciplina introdotta dall'art. 48, del d.-l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, risulta anch'essa costituzionalmente illegittima in quanto lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione ricorrente.

Per effetto del citato art. 48, infatti, è stata prevista una riserva generale all'Erario, per un periodo di cinque anni, delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del decreto «Salva Italia», il cui ammontare è unilateralmente definito con decreto ministeriale.

Siffatta disciplina, in base a quanto disposto dall'art. 48, comma 1-*bis*, trova applicazione anche con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, seppur con alcune limitazioni che, come vedremo, si mostrano del tutto inidonee ad escludere la violazione delle attribuzioni regionali.

Poste tali premesse, va rilevato che la riserva all'Erario, così come disciplinata dal combinato disposto dell'art. 49, commi 1 e 1-*bis*, non soddisfa affatto le condizioni stabilite dalla normativa di attuazione statutaria della Valle d'Aosta in materia di rapporti finanziari con lo Stato, a altera unilateralmente l'assetto finanziario della Regione, ledendo, in particolare, l'art. 8, l. n. 690/1981.

Ai sensi di quest'ultima disposizione, come evidenziato in precedenza, in sede di attuazione dello Statuto valdostano è stata prevista, proprio al fine di preservare l'autonomia finanziaria della Regione, una riserva all'Erario del solo provento derivante alla Valle da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, nel caso in cui tale provento sia destinato per legge alla copertura di nuovi o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale. Inoltre, le stesse norme di attuazione disciplinano apposite modalità di determinazione dell'ammontare della riserva all'Erario, prevedendo il diretto coinvolgimento della Regione. Infatti, come già ricordato, l'art. 8,



comma 2, 1. n. 690/1981, attribuisce tale determinazione ad un decreto del Ministero dell'Economia d'intesa con il Presidente della Regione.

L'art. 48, comma 1, del d.-l. n. 201 del 2011, si pone quindi in contrasto con le vigenti norme di attuazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, poiché introduce una riserva in favore dell'Erario esorbitante rispetto alla previsione di cui al citato art. 8, nonché in violazione delle norme procedurali a tutela del principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei suddetti rapporti finanziari

Ciò che determina, sotto concorrente profilo, anche la lesione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost..

Né si dica, sempre sul punto, che i lamentati vizi di illegittimità costituzionale sarebbero esclusi in forza di quanto previsto dall'art. 48, comma 1-*bis*, dell'atto normativo impugnato, in base al quale: «Ferre restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano».

Infatti, l'aver escluso dall'ambito di operatività delle procedure di cui all'art. 27, l. n. 42 del 2009 — le quali contemplano, come noto, l'adozione di apposite norme di attuazione — la regolamentazione degli effetti derivanti dall'applicazione degli articoli 13, 14, 28 e 48, comma 1, del decreto «Salva Italia», non fa che confermare l'ampiezza, la genericità e la lesività della riserva all'Erario disposta dallo Stato, nonché la volontà di quest'ultimo di incidere in via unilaterale sui rapporti finanziari con le Autonomie speciali. Con conseguente, manifesta, lesione dell'autonomia finanziaria valdostana e delle norme statutarie su cui la medesima si fonda. Il riferimento è, più in particolare, ai più volte richiamati articoli 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50, dello Statuto, che risultano apertamente lesi dalla disciplina statale impugnata, la quale determina indebite riduzioni della disponibilità finanziaria regionale tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa della Valle d'Aosta.

*P.Q.M.*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme recate dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Salva Italia»), come convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 276 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 300 del 27 dicembre 2011, limitatamente agli articoli 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-bis; 22, comma 3; 23, comma 22; 28, comma 3, e 48, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis, e 50, dello Statuto valdostano, approvato con l. cost. n. 4/1948, delle relative norme di attuazione, in particolare quelle di cui alla l. n. 690 del 1981, nonché per violazione dell'articolo 117, comma 3 e 4, 118, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e per lesione dei principi costituzionali di ragionevolezza e leale collaborazione, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

*Si depositerà, unitamente al presente ricorso debitamente notificato, la seguente documentazione:*

*1) Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 203 del 3 febbraio 2012.*

Roma, 22 febbraio 2012

Avv.: COREA



n. 39

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012  
(della Regione siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disciplina dell'IMUP - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione per la sottrazione di risorse finanziarie ai comuni e l'attribuzione alle regioni di diverse competenze - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che, in caso di incapienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-bis.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che l'aliquota, di cui al comma 1, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che, con le medesime procedure, le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale in materia sanitaria - Violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che la quota di compartecipazione IVA (corrisposta alle regioni a statuto ordinario nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario e condizionata alla verifica positiva degli adempimenti regionali) rimane accantonata in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della legislazione vigente, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio - Previsione che le somme spettanti alla Regione Siciliana a titolo di Fondo sanitario nazionale, condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della legislazione vigente, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata lesione della competenza concorrente regionale in materia sanitaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 6.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 1450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi - Previsione che la riduzione di cui al comma 7 è ripartita in proporzione alla distribuzione dell'IMUP sperimentale di cui all'art. 13 del decreto impugnato - Previsione che la riduzione di cui al comma 8 è ripartita proporzionalmente - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, commi 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 81 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b), 36, 37 e 43, nonché art. 2 delle norme di attuazione; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Esercizi commerciali - Eliminazione, per le attività commerciali, dei limiti agli orari di apertura e di chiusura ed abolizione dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - Previsione, quale principio generale dell'ordinamento, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti o prescrizioni di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, con l'onere per le Regioni e gli enti locali di adeguare i loro ordinamenti entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale esclusiva in materia di esercizi commerciali e loro ubicazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 14, lett. *d*) e lett. *e*).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per il mancato previo esperimento delle procedure previste dallo Statuto.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 43; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 27.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del D.L. 6 dicembre 2011, n.201 come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214 pubblicata nella G.U.R.I. 27 dicembre 2011, n. 300 S.O. n.276, con riferimento a:

Articoli 13, 14, 28 e 48 per violazione dell'art 43 dello Statuto nonché del principio di leale collaborazione in quanto immediatamente applicati alla Regione siciliana senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni;

Art. 13, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell'art. 119, comma 4 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 10, della L.cost. 3/2001, e dell'art. 81 della Costituzione, nonché dell'art. 14, lett. *o*) e 43 dello Statuto in quanto sottraendo somme ai comuni si onera la Regione di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello Statuto.

Art. 14, comma 13-*bis* per violazione degli articoli 119, comma 4, anche con riferimento all'art. 10 della L.cost. n. 3/2001 e 81 Costituzione nonché degli articoli 14, lett. *o*) e 43 dello Statuto.

Art. 28, commi 2 e 3 per violazione del principio di leale collaborazione oltre che degli articoli 36 e 37 dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell'art. 17, lett. *b*) dello Statuto che assegna alla Regione competenza concorrente in materia sanitaria.

Art. 28, comma 6 per violazione degli artt. 36 e 17, lett. *b*) dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia Finanziaria;

Art. 28, commi 7, 8, 9 e 10 per violazione del principio di leale collaborazione.

Art. 31 per violazione dell'art. 14, lett. *d*) ed *e*) dello Statuto.



## FATTO

Il presente ricorso ha ad oggetto il ed. Decreto Salva Italia.

Talune disposizioni della legge in questione sono lesive delle prerogative di questa Regione in quanto immediatamente applicabili alla stessa, per espressa previsione dell'art. 48, comma 1-*bis* della legge in esame.

In particolare le violazioni in parola sono ascrivibili sia al mancato, previo esperimento delle modalità attuative di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, espressamente previste dal d.lgs. 14 marzo 2011 n.23, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 23 marzo 2011, n. 67, impugnato da questa Regione, discusso all'udienza del 21 febbraio 2012 nonché agli ulteriori profili di illegittimità i cui parametri sono stati individuati in epigrafe.

## DIRITTO

*Artt. 13, 14, 28 e 48*

*Violazione dell'art. 43 dello statuto d'autonomia nonché del principio di leale collaborazione*

Gli artt. 13, 14, 28 e 48 del testo normativo in esame sono immediatamente applicabili alla Regione siciliana senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni per espressa previsione dell'art.48, comma 1-*bis* della legge in esame e ciò in palese violazione dell'art. 43 dello Statuto e del principio di leale collaborazione che dovrebbe informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.

Ed invero, l'organo statutario - composto da quattro membri - è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi che nella fattispecie in esame sussistono e che sono stati vulnerati dal Governo statale con grave pregiudizio delle prerogative statutarie.

Risulta, altresì violato il principio di leale collaborazione in quanto lo Stato ha adottato le norme in parola senza il previo esperimento delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42/2009.

Al riguardo si rileva che esse procedure sono esplicitazione del suddetto principio, finalizzato al raggiungimento di un'intesa. Ed invero il previsto tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome istituito dall'art. 27 della legge n. 42/2009 ha ambiti operativi e funzioni specifiche. Esso — al quale intervengono membri del Governo e i Presidenti delle Regioni a statuto speciale - non ha alcuna funzione di partecipazione al procedimento di produzione normativa, in quanto l'art. 27 legge n. 42/2009 si limita ad attribuirgli compiti e funzioni politico-amministrativi non vincolanti per il legislatore, di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio («linee guida, indirizzi e strumenti»), nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale ed è, pertanto, una palese esplicitazione del principio della leale collaborazione che è stato violato con l'immediata applicazione delle norme rubricate alla regione Siciliana senza la previa interlocuzione prevista dalla detta clausola di cedevolezza.

In proposito si osserva che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di Codesta Ecc. ma Corte, in tali casi «l'illegittimità della condotta dello Stato risiede nel mancato tentativo di raggiungere l'intesa, che richiede, in applicazione del principio di leale cooperazione, che le parti abbiano dato luogo ad uno sforzo per dar vita all'intesa stessa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (Corte costituzionale n. 255/2011). Peraltro, Codesta Corte ha costantemente affermato: «che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti ..., attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi



sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse” (Corte costituzionale n. 31 del 2006).

In ossequio alla suddetta previa intesa, applicativa del principio di leale collaborazione, lo Stato avrebbe dovuto concordare, come già previsto con il d.lgs. n. 23/2011, al previsto tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome istituito dall’art. 27 della L.42/2009 Conferenza Stato-Regioni, le modalità applicative degli artt.13, 14, 28 e 48 .

In proposito anche la Corte Costituzionale ha evidenziato (sentenza n. 204 del 1993) che il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le regioni deve essere improntato al principio della “leale collaborazione”, ed ha avvertito il Governo che, ogniquale volta intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell’intesa con le regioni, ha l’obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente.

Quest’obbligo, ribadito nella sentenza n. 116 del 1994 e poi nella successiva sentenza n. 338 dello stesso anno, evidenzia come il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-regioni sia fondamentale e determinante per favorire l’accordo e la collaborazione tra l’uno e le altre.

La Corte ha, infatti, affermato (sentenza n. 116/94) “che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) in quanto tale, la Conferenza è un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome”.

#### *Art. 13*

*Violazione artt.36 e 37 dello statuto d’autonomia nonché dell’art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell’art. 119, comma 4 della costituzione, anche con riferimento all’art. 10 della legge cost. 3/2001 e dell’art. 81 della costituzione, nonché dell’art.14, lett.0) e 43 dello statuto.*

L’art. 13 del suindicato decreto legge, nel testo come convertito, con modificazioni dalla legge 23 dicembre 2011, n.214 anticipa al 1° gennaio 2012, in via sperimentale, l’istituzione dell’IMU, già prevista a decorrere dal 2014 con l’art.8 del d.lgs. n.23/2011

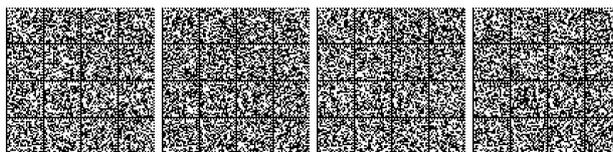
Oltre all’immediata attuazione dell’Imu è stato stabilito dal Decreto Salva-Italia che la tassa municipale sulla casa si applicherà a tutte le abitazioni compresa quella principale. Sono state, inoltre, modificate le aliquote in rapporto ai tipi di abitazione e si è aumentata la quota dell’Imu da destinare allo Stato; tale riserva ha raggiunto il 50%, tenendo fondamentalmente conto dell’Imu per le abitazioni secondarie.

Con la legge di conversione del Decreto Salva - Italia si è stabilito altresì che la nuova Imu si applicherà anche nelle Regioni Speciali a differenza di quanto stabiliva il precedente Decreto Delegato in materia di tassazione municipale. Quest’ultimo escludeva le Regioni a statuto speciale e, dunque, anche la Sicilia attendendo l’adozione delle norme di attuazione. L’imposta in questione, sostitutiva, per la componente immobiliare, dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, delle relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e dell’imposta comunale sugli immobili è divenuta immediatamente operativa in Sicilia senza che sia stato previsto alcunchè in ordine alle modalità applicative della stessa, pur se nella fase sperimentale, ed in mancanza della definizione delle procedure di cui all’art.27 della legge n.42/2009 concernenti l’attuazione del federalismo fiscale, come esplicitato al precedente motivo di illegittimità.

Ora l’IMU è in parte sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale, ivi compresi sanzioni e interessi, ed il suo gettito, anche per la detta parte, viene attribuito ai comuni dalla disposizione in esame con conseguente depauperamento delle finanze regionali e provocando un notevole squilibrio “tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte” (sent. 94/2004 e 152/2011) senza che sia prevista alcuna clausola di salvaguardia a tutela delle prerogative statutarie e dunque in violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché dell’art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, sempre dall’esame della norma, risulta (comma 11) una riserva in favore dello Stato della quota di imposta in questione “pari alla metà dell’importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell’abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l’aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo” e cioè lo 0,76 per cento anche in presenza di modifiche, in aumento o in diminuzione, da parte dei comuni.

Il predetto comma 11 precisa, poi, che “la quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all’imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l’accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell’imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni”.



Ciò comporta anche un depauperamento delle casse dei comuni di questa Regione a favore dell'erario statale con conseguenti oneri per la Regione siciliana che deve assumere ulteriori e diverse competenze rispetto a quelle di cui all'art. 14, lett. o) dello Statuto, senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello Statuto stesso.

Ne deriva la violazione dei parametri di cui agli art. 14, lett. o) e 43 dello Statuto nonché degli artt. 36 e 37 dello Statuto d'autonomia e delle relative norme di attuazione di cui all'art. 2 del d.P.R. n.1074 del 1965 per le ragioni sopra spiegate e risulta violato anche l'art. 119, comma 4 della Costituzione stante che lo Stato, prima pretende di trasferire ai comuni risorse regionali ma poi finisce per stornare a proprio favore una rilevantissima parte del gettito IMU, e quindi anche quote di indiscussa spettanza comunale, senza che sia previsto il sistema per far fronte ai detti ammanchi e onerando, pertanto, la Regione di contribuire alle finanze degli enti locali.

Ed invero, le previsioni recate dalle predette, violate norme statutarie in materia finanziaria individuano la regola generale secondo la quale spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione di quelle riservate allo Stato (entrate sui tabacchi, accise sulla produzione, lotto e lotterie a carattere nazionale). L'imposta in esame, oltre a non presentare gli evocati caratteri di novità, è sostitutiva di una preesistente di pacifica spettanza regionale oltre che dell'ici di spettanza comunale e, pertanto, sotto tale profilo, l'attribuzione di quote del suo gettito a soggetti diversi dalla Regione viola i parametri surriportati.

Sempre l'art.13 del D.L. in esame, al comma 17 dispone che: «Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo. L'importo complessivo della riduzione del recupero di cui al presente comma è pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro».

Sono ravvisabili profili di illegittimità laddove il legislatore prevede la variazione dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni siciliani «in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo».

Tale disposizione infatti completa, dandone espressamente atto, la sottrazione alla Regione del gettito già previsto dalle disposizioni contenute nel medesimo articolo 13 del D.L. in esame e spettante alla Sicilia e correla minori trasferimenti erariali nei confronti dei Comuni, ossia dei soggetti che beneficiano del gettito spettante alla Regione. Ancora una volta quindi lo Stato pretende di attuare il federalismo fiscale a spese della Regione con conseguente vulnus alle prerogative statutarie della stessa in materia finanziaria (artt.36 e 37 dello statuto e art.2 delle relative norme di attuazione).

La disposizione incorre altresì nella violazione dell'art. 119, comma 4, anche con riferimento all'art.10 della legge cost. n.3/2001, e dell'art.81 della Costituzione, in quanto né la Regione né i Comuni possono esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie che vengono meno per effetto della disposizione medesima.

Peraltro detta previsione si profila illegittima anche per violazione dell'art. 14, lett. o) dello Statuto d'autonomia laddove attribuisce alla Regione ulteriori competenze (relative al finanziamento degli enti locali) ascrivibili alla citata previsione statutaria e non riconducibili alla stessa senza alcuna determinazione da parte della Commissione Paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto d'autonomia che risulta anch'esso violato.

#### *Art. 14, comma 13-bis*

*Violazione degli artt. 119, comma 4, anche con riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 e 81 costituzione nonché degli artt. 14, lett. o) e 43 dello statuto.*

L'art. 14, comma 13-bis nella parte in cui dispone che «A decorrere dall'anno 2013 i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. ...». risulta lesivo delle prerogative statutarie.

Ed invero la surriportata diminuzione risulta illegittima per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, onerati di fornire un contributo all'erario statale in ogni caso di importo pari a quello derivante dall'applicazione dell'aumento standard della tariffa del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Inoltre, il depauperamento che ne deriva ai comuni in termini



di minori trasferimenti se non addirittura di versamento all'erario in caso di incapienza, riverbera negativamente sulla Regione che dovrà farsene carico. I parametri violati risultano quindi gli artt. 119, comma 4, 81 Costituzione anche con riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 nonché gli artt. 14, letto) e 43 dello Statuto in quanto le funzioni attribuite *ex novo* ai comuni siciliani non sono state sottoposte al vaglio della Commissione Paritetica di cui all'art.43 dello Statuto.

*Art. 28. commi 2 e 3*

*Violazione del principio di leale collaborazione oltre che degli artt. 36 e 37 dello statuto e dell'art.2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell'art. 17, lett. b) dello Statuto che assegna alla regione competenza concorrente in materia sanitaria.*

Per quanto riguarda la previsione dell'art. 28, comma 3 del medesimo decreto legge, nel testo come convertito con la citata legge 23 dicembre 2011, n. 214, si osserva che a sua volta comma 2 dell'art. 28 in esame prevede l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale, e dunque anche alla Sicilia, dell'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF che le regioni a statuto ordinario possono disporre con propria legge ai sensi dell'art.6, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n.68 e che, per effetto del comma 1 della disposizione dell'art.28 in questione, viene portata dallo 0,9 all'1,23 per cento retroattivamente dall'anno 2011 per tutte indistintamente le Regioni e, dunque, anche per la Sicilia con conseguente vulnus per le prerogative statutarie dal momento che l'aumento del detto gettito non è destinato alla Regione siciliana per il soddisfacimento dei suoi bisogni indistinti e che, contemporaneamente, la rideterminazione del Fondo sanitario nazionale, come effettuata ai sensi del comma 2, viene destinata all'erario statale per assicurare, da parte della Regione stessa, l'apporto previsto dall'art. 28, comma 3 e ciò con conseguente violazione del principio di leale collaborazione oltre che degli artt. 36 e 37 dello Statuto e dell'art.2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria nonché dell'art. 17, lett. b) dello Statuto che assegna alla Regione competenza concorrente in materia sanitaria.

Ed invero il surriportato meccanismo, finalizzato al concorso delle regioni a statuto speciale e, dunque, anche della Regione siciliana, alla finanza pubblica, comporta per questa Regione ulteriore riduzione della contribuzione statale alla spesa sanitaria, giungendo sino ad annullarla considerato che il Fondo sanitario ha già subito un decremento a danno di tutte le Regioni e, dunque, anche della Sicilia così come rilevato da questa Regione con proprio ricorso iscritto al n. 14 del Registrocorsi della Corte costituzionale per il 2012.

Tale meccanismo si profila illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie come sopra individuate in quanto, oltre a sottrarle il gettito di sua spettanza necessario alla copertura del fabbisogno finanziario della stessa, dispone senza che sia stato assicurato il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge 42/2009, tendenti a garantire modalità applicative dei detti meccanismi di concorso alla finanza pubblica che siano rispettose delle peculiarità di questa regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma.

La riduzione dello stanziamento finanziario, che coinvolge questa Regione, avrebbe dovuto essere quantomeno determinata sentita la ricorrente, e quindi tale omissione configura violazione del principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.(fra le tante: Corte Costituzionale n. 31 del 2006).

*Art. 28, comma 6*

*Violazione degli artt. 36 e 17, lett. b) dello statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria*

Risulta pure lesiva la previsione dell'art.28, comma 6 del D.L.in esame laddove aggiunge un periodo all'articolo 77-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, comma 5 che, a seguito di detta integrazione risulta così complessivamente formulato: «Alla Regione siciliana sono erogate le somme spettanti a titolo di Fondo sanitario nazionale, quale risulta dall'Intesa espressa, ai sensi delle norme vigenti, dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Le risorse corrispondenti al predetto importo, condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della vigente legislazione, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio».

La previsione in esame subordina l'erogazione delle risorse in questione, espressamente destinate alla spesa sanitaria, alla verifica positiva degli adempimenti regionali con conseguente dilazione dei tempi di effettiva disponibilità delle stesse e ciò in danno della Regione che si vede sottratta l'immediata disponibilità delle risorse in questione ed in violazione degli artt. 36 e 17, lettera b) dello Statuto nonché dell'art.2 delle norme di attuazione in materia finanziaria.

*Art. 28, comma 7, 8, 9 e 10*



*Violazione del principio di leale collaborazione*

L'art. 28, commi 7, 8, 9 e 10 dispongono la riduzione dei trasferimenti erariali in favore di Comuni e Province della Regione siciliana in misura proporzionale alla distribuzione territoriale dell'IMU di cui all'art. 13 del decreto.

Le succitate disposizioni, riducendo il finanziamento statale agli enti locali siciliani in misura proporzionale alla distribuzione territoriale dell'imu, sottraggono fondi agli stessi sotto il profilo della riduzione dei finanziamenti in questione senza che tali minori importi siano stati previamente quantificati e dunque in violazione del principio di leale collaborazione e senza tenere in alcuna considerazione le peculiari condizioni economiche di questa Regione e dei suoi enti locali.

*Art. 31**Violazione dell'art.14, lett. D) ed E) dello statuto.*

Detta norma al comma 1 elimina, per tutte le attività commerciali ogni limite agli orari "di apertura e di chiusura" abolendo specificamente anche "l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale" in precedenza oggetto solo di talune deroghe. Il comma 2 prevede poi che costituisca principio generale dell'ordinamento "la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali" senza limite o prescrizione di alcun genere, tranne quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali e conclude onerando Regioni ed enti locali di adeguare i propri ordinamenti alle prescrizioni di detto comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

La norma dispone in un ambito rientrante, per la Regione siciliana, nella competenza esclusiva di cui all'art.14, lettere d) ed e) dello Statuto d'autonomia che risulta palesemente violato in forza delle previsioni surriportate. Ed invero, questa regione, proprio nell'esercizio della propria potestà esclusiva, disciplina la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'ubicazione degli stessi, mentre la manovra 'salva Italia' va ad indecidere su dette modalità di esercizio delle attività commerciali stabilendo orari di apertura al pubblico, anche 24 ore su 24, 365 giorni l'anno.

La nuova disciplina investe una pluralità di piccoli negozi, ambulanti, supermercati e ipermercati con conseguenti, pesanti conseguenze per i piccoli esercizi, che stanno già attraversando un momento di difficoltà, e per i consumatori. Una delle prime gravi conseguenze potrebbe essere la chiusura dei negozi dei centri storici che fungono da presidio sociale, fenomeno questo che creerebbe sia problemi di ordine pubblico sia difficoltà per le fasce più deboli della popolazione come gli anziani. Inoltre, bisogna considerare il fatto che si andrebbe a minare l'economia e l'equilibrio sociale dei piccoli Comuni. In conclusione la previsione impugnata porterebbe un indubbio vantaggio esclusivamente agli ipermercati ed alla grande distribuzione commerciale.

Il titolo di legittimazione che lo Stato pretende di invocare per imporre anche nella Regione siciliana l'assenza di qualunque regola è la tutela della concorrenza. Ora, come costantemente ritenuto da codesta Ecc.ma Corte, in sede di scrutinio di costituzionalità, è necessaria la verifica che le norme statali «siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sentt. nn. 63/2008, 430/2007 e 150/2011) e non vi è dubbio che la norma in concreto non favorisce la libertà di concorrenza perchè assoggetta alla medesima deregolamentazione soggetti economici che versano in condizioni differenti finendo, in buona sostanza, per favorirne alcuni a scapito di altri.

*P.Q.M.*

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale ritenere e dichiarare costituzionalmente illegittimi i sottoelencati articoli del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 come convertito, con modificazioni, con L.23 dicembre 2011, n. 214 pubblicata nella G.U.R.I. 27 dicembre 2011, n. 300 S.O. n. 276:*

*Articoli 13, 14, 28 e 48 per violazione dell'art. 43 dello Statuto nonché del principio di leale collaborazione in quanto immediatamente applicati alla Regione siciliana senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni,*

*Art. 13 per violazione degli artt.36 e 37 dello Statuto d'autonomia nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell'art.119, comma 4 della Costituzione, anche con riferimento all'art.10 della legge cost. 3/2001, e dell'art. 81 della Costituzione, nonché dell'art.14, letto) e 43 dello Statuto in quanto sottraendo somme ai comuni si onera la Regione di nuove e diverse competenze senza il previa esperimento delle procedure di cui all'art.43 dello Statuto.*

*Art.14, comma 13-bis per violazione degli artt. 119, comma 4, anche con riferimento all'art.10 della legge cost. n. 3/2001 e 81 Costituzione nonché degli artt.14, letto) e 43 dello Statuto.*



*Art. 28, commi 2 e 3 per violazione del principio di leale collaborazione oltre che degli artt. 36 e 37 dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria nonché lett. b) dello Statuto che assegna alla Regione competenza concorrente in materia sanitaria.*

*Art. 28, comma 6 per violazione degli artt. 36 e 17, lett. b) dello Statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria*

*Art. 28, commi 7, 8, 9 e 10 per violazione del principio di leale collaborazione.*

*Art. 31 per violazione dell'an.14, lett.d) ed e) dello Statuto. Salvo ogni altro diritto*

*Si allega deliberazione della Giunta Regionale di autorizzazione a ricorrere.*

Roma, addì 24 febbraio 2012

*Avv.ti: FIANDACA - VALLI*

12C0088

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2012  
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione della riserva allo Stato sull'IMUP della quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato sulla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, dell'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo - Previsione che le detrazioni e riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato - Previsione che le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle attività medesime a titolo di imposta, interessi e sanzioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 11.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna variano in ragione delle differenze di gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni dell'articolo censurato e che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 17.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - Previsione che, a decorrere dall'anno 2013, il fondo sperimentale di riequilibrio ed il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dell'articolo censurato - Previsione che in caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue - Previsione che, con le procedure stabilite dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 14, comma 13-*bis*.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Disposizioni in materia di enti e organismi pubblici - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, con riferimento alle Agenzie, agli enti ed agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza entro un anno dall'entrata in vigore del decreto censurato - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata indebita interferenza della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata con norme statutarie - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 22, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Concorso alla manovra degli Enti territoriali ed ulteriori riduzioni di spesa - Previsione che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 860 milioni di euro annui - Previsione, altresì, che con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano, assicurano alla finanza pubblica un concorso di 60 milioni di euro annui, da parte di comuni ricadenti nel proprio territorio - Previsione che fino all'emanazione delle norme di attuazione, di cui al predetto art. 27, l'importo complessivo di 920 milioni di euro è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e che per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali ed alle province autonome, in contrasto con il regime finanziario disciplinato dallo Statuto - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-*bis*, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici - Previsione che le maggiori entrate erariali, derivanti dal decreto-legge impugnato, siano riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea - Previsione che con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Previsione, altresì, che, ferme restando le disposizioni degli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle recate dall'articolo impugnato, con le norme statutarie, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del D.L. impugnato per le regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria provinciale disciplinata dallo Statuto e delle relative norme di attuazione - Denunciata deroga alle norme statutarie con una fonte primaria ordinaria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa con la Regione.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 48.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1), 9, 16, Titolo VI e, in particolare, artt. 75, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, tra le quali il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (in particolare, artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18 e 19); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 5, comma 108.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale del 13 febbraio 2012, rep. n. 23309, rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale, dott. Hermann Berger, nonché in virtù di deliberazione della Giunta Provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 200 del 13 febbraio 2012, dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta n. 142,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-bis; 22, comma 3; 28, comma 3; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nel supplemento ordinario n. 276/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 300 del 22 dicembre 2011, per violazione degli articoli 8, n. 1); 9; 16 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige; del Titolo VI, ed ivi in particolare degli artt. 75, 79, 80, 81, 82 e 83 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18, 19; dell'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Nel supplemento ordinario n. 276/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 300 del 27 dicembre 2011 è stata pubblicata la legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

Con l'art. 13 del sopra citato decreto-legge lo Stato anticipa, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, l'istituzione dell'imposta municipale propria (IMUP) in tutti i comuni del territorio nazionale.

Sul punto il comma 11 dell'articolo in parola riserva allo Stato la quota del gettito. Il comma 17 interviene sul sistema di finanziamento della finanza locale, assicurando allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica stimato «per l'anno 2012 pari a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro» (comma 17, ultimo periodo). In particolare, è prevista la variazione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base (comma 17, primo periodo). In caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 17, secondo periodo). Per i sistemi delle Autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, la norma prevede che «con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo» (comma 17, terzo e quarto periodo).

L'art. 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, istituisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2013, un nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi da applicare su tutto il territorio nazionale.



In particolare il comma 13-bis prevede, a decorrere dall'anno 2013, la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati dagli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dello stesso articolo (comma 13-bis, primo periodo). In caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 13-bis, secondo periodo). Per i sistemi delle Autonomie speciali la norma prevede che «con le procedure prevista dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo» (comma 13-bis, terzo e quarto periodo).

L'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, fa obbligo alle Regioni, alle Province Autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, di adeguare entro un anno i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con riferimento alle Agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza. L'art. 6, comma 5, in parola, prevede che gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, devono essere costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti e che il mancato adeguamento determina responsabilità erariale e comporta la nullità degli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

L'art. 28, comma 3 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, prevede che a decorrere dall'anno 2012 le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono assicurare, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, un concorso alla finanza pubblica di Euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono assicurare, inoltre, sempre a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di Euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

L'art. 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dispone, infine, che le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione. Prosegue il comma 1-bis che ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definite le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le Regioni a Statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Con il presente ricorso la Provincia Autonoma di Bolzano solleva la questione di legittimità costituzionale dei sopra citati artt. 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-bis; 22, comma 3; 28, comma 3; 48 di tale legge di conversione, con riferimento agli articoli 8, n. 1); 9; 16 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige; al Titolo VI, ed ivi in particolare agli artt. 75, 79, 80, 81, 82 e 83 dello Statuto Speciale della Regione Trentino-Alto Adige; agli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare degli artt. 9, 10, 10-bis, 13, 17, 18, 19; all'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; nonché ai principi di ragione-volezza e di leale collaborazione, per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

1. Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, la Provincia Autonoma di Bolzano ritiene necessario esporre alcune considerazioni introduttive di carattere generale.

2. In occasione dell'emanazione della legge finanziaria 2010 lo Stato aveva richiesto alle Province Autonome di Trento e Bolzano partecipazioni finanziarie per il risanamento del debito pubblico nazionale e per il finanziamento degli



obiettivi di perequazione e solidarietà e dell'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché dell'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario.

L'iniziativa dello Stato si fondava sull'art. 104 dello Statuto speciale di Autonomia, in base al quale «le norme del titolo VI (Finanza della Regione e delle Province) e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o della Provincia di Bolzano».

Infatti, i rapporti finanziari tra lo Stato e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono caratterizzati dal principio del consenso in merito ad eventuali modifiche da attuare (cfr. sul punto anche le sentenze: Corte cost., n. 133 del 2010, n. 341 del 2009, n. 334 del 2009, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984 e n. 98 del 2000).

3. In data 30 novembre 2009 i rappresentanti dello Stato, ministri Tremonti e Calderoli, ed i Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano, Dellai e Durnwalder, si sono accordati a Milano (c.d. Accordo di Milano) in merito ai contributi delle due Province Autonome agli obiettivi imposti di risanamento del deficit nazionale e del finanziamento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, ed in occasione del quale le Province Autonome si sono assunte una pluralità di oneri aggiuntivi per un carico complessivo di circa 500 milioni di Euro per ciascun bilancio provinciale.

L'accordo di cui sopra ha trovato ingresso nell'art. 2, commi da 106 a 125, della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191).

4. Il nuovo art. 79 dello Statuto speciale, così come modificato dall'art. 2, comma 107, lettera h) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, definisce i termini e le modalità del concorso delle Province Autonome al risanamento del debito pubblico nazionale: «La regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale:

a) con l'intervenuta soppressione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore;

b) con l'intervenuta soppressione della somma spettante ai sensi dell'articolo 78;

c) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia. L'assunzione di oneri opera comunque nell'importo di 100 milioni di euro annui anche se gli interventi nei territori confinanti risultino per un determinato anno di un importo inferiore a 40 milioni di euro complessivi;

d) con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3.

2. Le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1.

3. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti.

4. Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando



la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» (*cf.*, in merito a quest'ultimo periodo, anche il decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4).

L'art. 75 dello Statuto speciale, come modificato dall'art. 2, comma 107, lettere *e*), *f*) e *g*) della legge 23.12.2009, n. 191, ridefinisce le quote di compartecipazione delle Province Autonome alle entrate tributarie dello Stato percepite nei loro territori: «Sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali:

- a) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa;
- b) soppresso;
- c) i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province;
- d) i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;
- e) i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali;
- f) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati;
- g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

In cambio della loro partecipazione al risanamento del deficit nazionale le Province Autonome hanno insistito per un ampliamento delle loro potestà impositive in materia fiscale, richiesta che rappresentava per le Province stesse un punto essenziale dell'accordo e *conditio sine qua non* per la sua sottoscrizione.

Secondo l'art. 80 dello Statuto speciale, così come modificato dall'art. 2, comma 107, lettera *i*) della legge 23 dicembre 2009: «Le province hanno competenza legislativa, nei limiti stabiliti dall'articolo 5, in materia di finanza locale.

1-*bis*. Nelle materie di competenza le province possono istituire nuovi tributi locali. Nel caso di tributi locali istituiti con legge dello Stato, la legge provinciale può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale e può prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, modalità di riscossione.

1-*ter*. Le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province. Ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvedono le province individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel rispettivo territorio».

Secondo l'art. 81, comma 2 dello Statuto speciale: «Allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano corrispondono ai consumi stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni». L'art. 82 dello Statuto speciale, come sostituito dall'art. 2, comma 107, lettera *l*) della legge 23 dicembre 2009, prevede che: «Le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali».

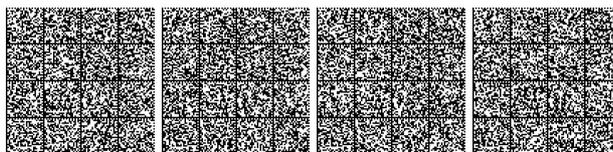
L'art. 83, comma 2, dello Statuto speciale, così come aggiunto dall'art. 2, comma 107, lettera *m*) della legge 23 dicembre 2009, prevede che: «La regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici».

5. A seguito di questa doverosa ricostruzione del quadro normativo rilevante nel ricorso in oggetto occorre procedere all'esame delle singole disposizioni censurate.

Sul punto giova premettere la palese illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni censurate per violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale di Autonomia, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

È stato già ricordato che in base allo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige i rapporti finanziari tra lo Stato e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono caratterizzati dal principio del consenso.

Infatti, secondo l'art. 104 dello Statuto speciale di Autonomia le norme del titolo VI dello Statuto stesso (Finanza della Regione e delle Province) possono essere modificate solo con legge ordinaria dello Stato e su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o della Provincia di Bolzano (si veda sul punto anche



l'art. 79, comma 2, dello Statuto speciale, come modificato — nelle forme di cui all'art. 104 dello Statuto stesso — dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché l'art. 1 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, che fanno espresso richiamo all'art. 104 dello Statuto speciale per le modifiche al Titolo VI dello Statuto stesso).

L'articolo 104 dello Statuto speciale impone allo Stato da un lato di raggiungere un preventivo accordo con le Province Autonome di Trento e di Bolzano in merito alle modifiche da attuare e dall'altro lato di procedere nella forma e con le garanzie di una legge ordinaria dello Stato (c.d. legge rinforzata).

Il principio consensuale in parola ha trovato conferma anche nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 133 del 2010, n. 341 del 2009, n. 334 del 2009, n. 82 del 2007, 353 del 2004, 39 del 1984 e 98 del 2000.

Con particolare riferimento alle Province Autonome di Trento e di Bolzano codesta Corte ha ribadito che: «Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di partecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che «Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province». Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale. In merito alla norma censurata nel presente giudizio, è indubbio che essa incida sui rapporti finanziari intercorrenti tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, per i motivi già illustrati nel paragrafo precedente a proposito della Regione Valle d'Aosta, e che pertanto avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento previsto dal citato art. 104 dello statuto speciale, ove è richiesto il necessario accordo preventivo di Stato e Regione. Di conseguenza, deve ritenersi che i periodi secondo, terzo e quarto del comma 5 dell'art. 9-bis sono costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui si applicano anche alla Provincia autonoma di Trento. La conclusione appena enunciata deve estendersi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 341 e n. 334 del 2009)»; si ricorda anche la sentenza n. 356 del 1992 di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, ove si legge: «È vero che l'art. 5 della legge n. 386 del 1989, approvato con la procedura rinforzata di cui all'art. 104, primo comma, dello statuto regionale previa "concorde richiesta del Governo e delle due Province", è insuscettibile di essere derogato da norme successive non adottate con il medesimo procedimento».

Nel caso concreto, invece, lo Stato ha provveduto unilateralmente e coattivamente (e, quindi, senza preventiva intesa con le Province Autonome), nelle forme di un decreto-legge (e non nelle forme di una legge ordinaria dello Stato), ad incidere sui rapporti finanziari con le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Infatti, è evidente che le disposizioni qui censurate del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, introducono modificazioni nel complesso delle disposizioni concordate fra il Governo e le due Province Autonome di Trento e di Bolzano nel 2009 al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e per realizzare il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Sul punto basta ricordare che le disposizioni in oggetto modificano la misura del concorso della Provincia Autonoma di Bolzano al riequilibrio della finanza pubblica nazionale (violazione dell'art. 79 dello Statuto speciale) e riservano esclusivamente all'Erario le maggiori entrate di natura tributaria percepite nel territorio provinciale (violazione dell'art. 75 dello Statuto speciale; anche la norma di attuazione decreto legislativo n. 268 del 1992, articoli 9, 10 e 10-bis, disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'Erario).

Le stesse comportano, quindi, la sostanziale modifica di norme dello Statuto speciale e di norme di attuazione statutaria, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli articoli 103, 104, e 107 dello Statuto di Autonomia, nulla cambiando, a proposito, il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 27 della legge n. 42/2009 (e cioè alla successiva emanazione di apposite norme di attuazione).

Ne consegue la palese illegittimità costituzionale di tutte le norme censurate.

5.1. Non solo, ma anche a prescindere dai sopra citati vizi procedimentali, le singole disposizioni censurate si pongono in netto contrasto con tutta una pluralità di norme dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Così l'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, anticipa l'istituzione, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012 e fino al 2014, dell'imposta municipale propria (IMUP, istituita con l'art. 8 del d.lgs. 14 marzo 2011,



n. 23) in tutti i Comuni del territorio nazionale. L'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata, conseguentemente, all'anno 2015.

Il comma 11 dell'articolo in parola riserva allo Stato la quota del gettito. Il comma in parola sancisce, infatti, che: «È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo. La quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria. Le detrazioni previste dal presente articolo, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato di cui al periodo precedente. Per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposta municipale propria. Le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dal comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni».

Il comma 17 contiene un'ulteriore disposizione che interviene sul sistema di finanziamento della finanza locale, assicurando allo Stato un effetto di miglioramento sui saldi di finanza pubblica stimato «per l'anno 2012 pari a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro» (comma 17, ultimo periodo).

In particolare, è prevista la variazione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Sicilia e della Regione Sardegna in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base (comma 17, primo periodo). In caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 17, secondo periodo).

Per i sistemi delle Autonomie speciali che esercitano in concreto le funzioni in materia di finanza locale, la norma prevede che: «con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo» (comma 17, terzo e quarto periodo).

Le disposizioni in parola violano tutta una serie di disposizioni del Titolo VI dello Statuto speciale relativo alla Finanza della Regione e delle due Province Autonome.

In primo luogo l'art. 75 riconosce alle Province Autonome di Trento e di Bolzano quote di compartecipazione del gettito delle entrate tributarie dello Stato e percette nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa; imposta sul consumo dei tabacchi; imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione; accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione, nonché sugli altri prodotti energetici ivi consumati) ed, in ogni caso, «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate».

La norma di attuazione decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, disciplina tassativamente le ipotesi di riserva all'Erario (artt. 9, 10 e 10-*bis*) e contiene specifiche disposizioni per quanto attiene l'attività di accertamento delle imposte erariali (art. 13) e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province Autonome (artt. 17, 18 e 19).

L'art. 79 definisce in modo completo ed esaustivo i termini e le modalità del concorso delle Province Autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 dello Statuto speciale e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui in parola.

L'art. 80, comma 1 dello Statuto speciale attribuisce alle Province Autonome la competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale. In particolare il comma 1-*ter* prevede che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle Province Autonome.

Secondo l'art. 81, comma 2, dello Statuto speciale, allo specifico scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province Autonome di Trento e di Bolzano corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.



L'art. 82 dello Statuto speciale prevede che le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle Province Autonome sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna Provincia ed il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le Agenzie fiscali.

Dalle disposizioni statutarie che precedono risulta palese l'illegittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nella parte in cui riserva direttamente allo Stato una quota d'imposta (IMUP) e nella parte in cui attribuisce agli enti locali funzioni di accertamento e riscossione dell'imposta erariale oltre che le maggiori somme derivanti da tali attività di accertamento, nonché il comma 17 dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nella parte in cui prevede il recupero al bilancio statale del maggior gettito (detratta la quota d'imposta già riservata direttamente allo Stato dal predetto comma 11) ed un accantonamento di quote di compartecipazione erariale spettanti a questa Provincia Autonoma in attesa della definizione delle procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 (e ciò in attesa della futura emanazione di norme di attuazione sul punto).

5.2. L'art. 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, istituisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2013, un nuovo tributo comunale relativo alla gestione dei rifiuti da applicare su tutto il territorio nazionale a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai Comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni.

In particolare, il comma 13-*bis* prevede, a decorrere dall'anno 2013, la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, come determinati rispettivamente dagli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 dello stesso articolo (comma 13-*bis*, primo periodo). In caso di incapienza dei predetti fondi, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue (comma 13-*bis*, secondo periodo). Per i sistemi delle Autonomie speciali che esercitano in concreto le funzioni in materia di finanza locale, la norma prevede che: «con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27 a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito stimato di cui al precedente periodo» (comma 13-*bis*, terzo e quarto periodo).

Nella parte in cui prevede il recupero al bilancio statale del maggior gettito derivante dalla maggiorazione alla tariffa introdotta dal comma 13 dello stesso articolo ed un accantonamento di quote di compartecipazione erariale spettante alla Provincia Autonoma di Bolzano sino alla definizione delle procedure di cui dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, il comma 13-*bis* si pone in contrasto con i medesimi parametri statuari e di attuazione statutaria già esposti nel precedente punto 5.1 con riferimento all'art. 13, commi 11 e 17 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

5.3. L'art. 22, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, fa obbligo alle Regioni, alle Province Autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, di adeguare entro un anno i propri ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con riferimento alle Agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza.

L'art. 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, in parola, prevede che gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, devono essere costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti e che il mancato adeguamento determina responsabilità erariale e comporta la nullità degli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

Sul punto si ricorda che la Provincia Autonoma di Balzano è titolare della potestà legislativa primaria e secondaria nelle materie di cui agli articoli 8 e 9 dello Statuto, ed in particolare in quella di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» ai sensi dell'articolo 8, n. 1) dello Statuto speciale e della correlativa potestà amministrativa ai sensi dell'articolo 16 dello Statuto speciale stesso.

L'art. 79 definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti all'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, il comma 3 stabilisce che la Provincia concordi con il Ministero dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e attribuisce alle Province la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ed ai propri enti ed organismi strumentali, nonché agli altri enti ed organismi ad ordinamento



provinciale finanziati dalla Provincia in via ordinaria. In tale contesto, il medesimo comma dispone che non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti del restante territorio nazionale.

Inoltre, il comma 4 prevede che le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla Provincia e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dall'articolo 79 dello Statuto speciale.

Pertanto, risulta palese che lo Stato non può imporre alle Province Autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» di loro competenza, l'adeguamento, entro un anno, dei propri organi di amministrazione e di controllo, nonché del collegio dei revisori, ad un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti a pena di responsabilità erariale e nullità degli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici in questione.

Infatti, trattasi di una specifica misura di contenimento della spesa pubblica, direttamente riferita alle Province Autonome ed agli enti locali del rispettivo territorio, e, pertanto, illegittima, in quanto in netto contrasto con i parametri statutari citati.

5.4. L'art. 28, comma 3 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, prevede che a decorrere dall'anno 2012 le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono assicurare, con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, un concorso alla finanza pubblica di Euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono assicurare, inoltre, sempre a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di Euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La sopra citata disposizione si inserisce nel quadro delle misure statali già assunte con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), cui si sono successivamente aggiunte le ulteriori misure contenute nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111), nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148), e nella legge 12 novembre 2011, n. 183, volte a definire il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica.

Tuttavia, nel caso della Regione Trentino - Alto Adige, il concorso della Regione e delle Province Autonome di Trento e Bolzano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale è già disciplinata dall'articolo 79 dello Statuto di Autonomia.

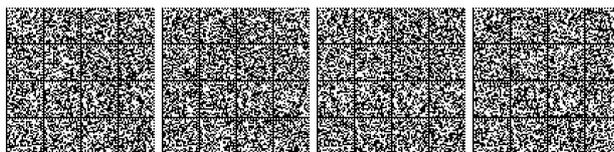
Infatti, secondo il comma I dell'art. 79 dello Statuto speciale detto concorso finanziario consiste:

nella soppressione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e nell'esclusione dalla partecipazione al riparto regionale dei fondi previsti da leggi statali di settore;

nella soppressione della cosiddetta quota variabile prevista dal previgente articolo 78 Statuto speciale;

con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna Provincia;

nel concorso agli obiettivi di finanza pubblica, concordati per il patto di stabilità interno dalla Regione e dalle Province Autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Per quanto concerne più specificamente il patto di stabilità, l'art. 79 dello Statuto speciale precisa al comma 3 che, fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Le Province Autonome vigilano, altresì, sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti del sistema pubblico provinciale ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione, dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti.



In questo contesto il comma 3 dell'art. 79 dello Statuto speciale precisa, altresì, che non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. Inoltre, la norma statutaria determina che, a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivante dall'applicazione del nuovo quadro statutario.

Nel quarto comma dell'articolo 79 è, inoltre, previsto che non trovano applicazione per la Regione Trentino Alto Adige e per le Province Autonome di Trento e Bolzano altre disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, diverse da quelle previste dal nuovo articolo 79 dello Statuto, che sono in ogni caso sostituite da quanto previsto in tale articolo.

Il qui impugnato art. 28, comma 3 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, prevedendo un ulteriore concorso alla riduzione della spesa pubblica, peraltro solo a carico delle Autonomie speciali, si pone, pertanto, in netto contrasto con le sopra citate disposizioni statutarie e ripropone per questa Provincia le questioni già evidenziate con riferimento all'articolo 32 della legge n. 183 del 2011, già oggetto di impugnativa avanti a codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

5.5. L'art. 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dispone, infine, che le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce dell'eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione. Prosegue il comma 1-bis che, ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definite le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le Regioni a statuto speciale e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

In primo luogo, l'art. 75 dello Statuto speciale riconosce alle Province Autonome di Trento e di Bolzano quote di compartecipazione del gettito delle entrate tributarie dello Stato e percette nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa; imposta sul consumo dei tabacchi; imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione; accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione, nonché sugli altri prodotti energetici ivi consumati) ed, in ogni caso, «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate».

La normativa di attuazione statutaria (d.lgs. n. 268 del 1992, artt. 9, 10, 10-bis) disciplina tassativamente le ipotesi di riserva allo Stato.

L'art. 79 definisce in modo completo ed esaustivo i termini e le modalità del concorso delle Province Autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 Statuto speciale e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui in parola.

Il comma 108 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), approvato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto speciale, come ulteriormente precisato dal comma 106 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riservate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione ed alle Province Autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la Tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottate previa intesa con la Regione e le Province Autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011 è stata data attuazione al predetto comma 108 in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino Alto Adige ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il qui impugnato art. 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, diretto a riservare al bilancio dello Stato il maggior getto fiscale derivante dalle maggiori entrate tributarie disposte nel decreto-legge stesso ed introducendo apposite modalità di contabilizzazione delle stesse, si pone in contrasto con gli artt. 75 e 79 dello Statuto e le relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), oltre che con l'art. 2, comma 108 della legge n. 191 del 2009.



P. Q. M.

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11 e 17; 14, comma 13-bis; 22, comma 3; 28, comma 3; 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

Roma, addì 22 febbraio 2012

Avv. prof. FERRARI - Avv. prof. RIZ

12C0089

N. 46

*Ordinanza del 13 dicembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto da Campo Lucia Anna ed altri contro il Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze*

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 2 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, 53 e 104.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 171 del 2011, proposto da:

Lucia Anna Campo, rappresentata e difesa dagli avv. Vittorio Angiolini, Valerio Speciale e Marco Cuniberti, con domicilio eletto presso il secondo, in Pescara, via dei Marrucini 21;

Giampiero Di Florio, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Cuniberti e Valerio Speciale, con domicilio eletto presso il secondo, in Pescara, via dei Marrucini 21;

Rosangela Di Stefano, Cristina Tedeschini, Mauro Leo Tenaglia, Silvia Santoro, Adolfo Ceccarini, Alberto Iachini Bellisarii, Mirko Monti, Maurizio Sacco, Enrico Colagregco, Raffaella Latorraca, Valeria Battista, Morena Susi, Andrea Dell'Orso, Paolo Di Geronimo, Valentina D'Agostino, Ilaria Prozzo, Giuseppe Bellelli, Luca De Ninis, Carmine Maffei, Maria Rosaria Parruti, Alfonso Grimaldi, Barbara Del Bono e Franco Di Pietro, rappresentati e difesi dagli avv. Valerio Speciale e Marco Cuniberti, con domicilio eletto presso il primo in Pescara, via dei Marrucini 21;



Giuseppe Falasca, Maria Domenica Ponziani, Nicola Colantonio, Lucio Luciotti, Paolo Pompa, Mirvana Di Serio, Antonella Radaelli, Anna Rita Mantini, Rita De Donato, Maria Michela Di Fine, Guido Campli, Pietro Mennini, Nicola Valletta e Salvatore Campochiaro, rappresentati e difesi dagli avv. Marco Cuniberti e Valerio Speciale, con domicilio eletto presso il secondo, in Pescara, via dei Marrucini 21;

Rita Carosella, rappresentata e difesa dall'avv. Valerio Speciale, con domicilio eletto presso il suo studio, in Pescara, via dei Marrucini 21;

Contro:

il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato de L'Aquila, domiciliata per legge in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S. Domenico; la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Per il diritto dei ricorrenti al trattamento retributivo spettante senza le decurtazioni di cui al comma 22 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 marzo 2010 n. 78 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° dicembre 2011 il dott. Umberto Zuballi e uditi i difensori l'avv. Gabriele Silveti, su delega dell'avv. Valerio Speciale, per le parti ricorrenti e l'avv. distrettuale dello Stato Anna Buscemi per le Amministrazioni resistenti;

I ricorrenti, tutti i magistrati ordinari in servizio presso gli uffici giudiziari compresi nell'ambito di competenza territoriale del TAR per l'Abruzzo — Sezione staccata di Pescara, e assoggettati alle decurtazioni del rispettivo trattamento retributivo derivanti dall'applicazione delle disposizioni finanziarie contenute nel comma 22 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 marzo 2010 n. 78 convertito con modifiche dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, agiscono in giudizio per la declaratoria di illegittimità della citata normativa, con conseguente riconoscimento del loro diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle previste riduzioni.

Deducono la violazione del citato comma 22 in relazione alla legge 19 febbraio 1981 n. 27, nonché la violazione degli articoli 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione per irragionevolezza e manifesta illogicità, nonché per eccesso e sviamento di potere.

Dopo aver illustrato la speciale natura e struttura della retribuzione dei magistrati, derivante dal loro specifico ruolo costituzionale, illustrano vari profili di incostituzionalità della normativa citata, in particolare l'ingiustificata assimilazione di trattamento di situazioni diseguali. Concludono insistendo perché la questione venga rinviata la Corte costituzionale in quanto rilevante e non manifestamente infondata.

Si difende in giudizio il Ministero dell'economia delle finanze che contesta radicalmente il ricorso.

Con apposita memoria depositata il 19 ottobre 2011 parte ricorrente ha ulteriormente ribadito le proprie argomentazioni.

Nel corso della pubblica udienza del 1° dicembre 2011 la causa è stata introitata per la decisione.

Va premesso che l'art. 9 comma 22 del decreto-legge 31 marzo 2010 n. 78 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010 n. 122, ha previsto per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981:

a) che non siano erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012;

b) che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014;

c) che l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013, con riduzione non operante ai fini previdenziali.

Questo collegio ritiene, anche nella scia delle ordinanze del TAR Campania, sezione staccata di Salerno, n. 1162 del 23 giugno 2011, TAR Piemonte Sez. II n. 846 del 28 luglio 2011 e TAR Veneto Sez. I n. 1685 del 15 novembre 2011,



non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della citata normativa, sia sotto i vari profili prospettati nel ricorso, sia sotto diversi autonomi profili che questo collegio d'ufficio intende sollevare.

Per quanto riguarda le questioni sollevate in ricorso, rileva il principio desumibile dall'articolo 104 della Costituzione per cui il trattamento economico dei magistrati si collega strettamente al precetto costituzionale dell'indipendenza dei giudici, che viene garantita anche dall'adeguamento automatico delle retribuzioni, sostanzialmente decurtato dalla normativa in questione.

La prevista riduzione dell'indennità giudiziaria si sostanzia, sotto diverso profilo, anche in una violazione sia del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 sia del principio di ragionevolezza e di trattamento uguale di situazioni uguali.

Infine, l'articolo 9 comma 22 sopra citato contrasta con l'articolo 36 della Costituzione in quanto altera in modo significativo la proporzione prevista tra il trattamento economico dei magistrati e l'attività svolta.

Questo collegio considera altresì la citata normativa contrastante con gli articoli 23 e 53 della Carta costituzionale, in quanto la decurtazione, avente natura sostanzialmente tributaria, riguarda unicamente o quasi la categoria dei magistrati e quindi altera il principio di progressività delle imposte, con un'evidente disparità di trattamento. Tale ingiustificata disparità di trattamento tributario risulta ancora più evidente ove si ponga mente che i magistrati godono del trattamento economico stipendiale, cui si aggiunge unicamente l'indennità giudiziaria e l'adeguamento automatico, laddove la medesima normativa fiscale straordinaria non incide sul trattamento complessivo degli alti dirigenti dello Stato e delle Aziende pubbliche, i quali si vedono decurtato solo il trattamento stipendiale e quello assimilato, ma non quello relativo alle numerose e spesso prevalenti indennità di funzione ed emolumenti vari.

Ciò vale a maggior ragione per le decurtazioni (denominate contributo straordinario ma in sostanza consistenti in un aumento di aliquota) previste dall'art. 9 comma 2 del medesimo del decreto-legge 31 marzo 2010 n. 78 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010 n. 122, per gli stipendi superiori ai € 90.000 annui, e che riguardano quasi unicamente i magistrati e da cui sono esenti non solo i lavoratori dipendenti autonomi e privati, ma altresì gli altri dipendenti pubblici che godono di una diversa struttura del rispettivo trattamento retributivo.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2 e comma 22, risulta non solo rilevante, perché incide direttamente sul trattamento stipendiale degli odierni ricorrenti, sia attualmente sia in prospettiva, ma anche non manifestamente infondata alla luce delle considerazioni sopra esposte.

Visto l'articolo 23 della legge costituzionale 87 del 1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

*P.Q.M.*

a) *dichiara rilevante per la decisione dell'impugnativa proposta con il ricorso n. 171 del 2011 e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2 e comma 22, del decreto-legge 31 marzo 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, nei termini e per le ragioni esposte in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 53 e 104 della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 1º dicembre 2011.

*Il presidente-estensore: ZUBALLI*



n. 47

*Ordinanza del 31 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Catania  
nel procedimento civile promosso da Sardo Vito contro Intesa S. Paolo s.p.a.*

**Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Previsione non interpretativa ma ad effetto retroattivo - Violazione del principio di eguaglianza - Irragionevole discriminazione fra correntisti nonché fra istituti di credito (rispettivamente, a seconda che i versamenti indebiti da parte dei primi e le restituzioni da parte dei secondi siano anteriori o successivi all'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011) - Ingiustificata soppressione del diritto alla ripetizione dell'indebitato - Lesione del diritto di agire e di difendersi in giudizio - Violazione del diritto ad un processo equo e del connesso divieto al legislatore di interferire con norme retroattive su controversie pendenti, sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

#### IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti della causa n. 6746/10 R.G.;  
sciogliendo la riserva assunta in data 16 maggio 2011;

#### OSSERVA

L'attore, premesso di aver intrattenuto un rapporto di conto corrente con la banca convenuta e denunciata la nullità di alcune clausole contrattuali contenute nel contratto, proponeva domanda di ripetizione delle somme indebitamente pagate alla convenuta.

La banca convenuta eccepiva la prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebitato.

Su tale questione sono intervenute in rapida successione una pronuncia della Suprema Corte (Cass. sez. un. n. 24418/10) e l'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225/2010 (cd. «decreto mille proroghe»), convertito con modifiche dalla legge n. 10/2011. La norma dettata dall'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225/2010 così dispone «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa.

In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge»;

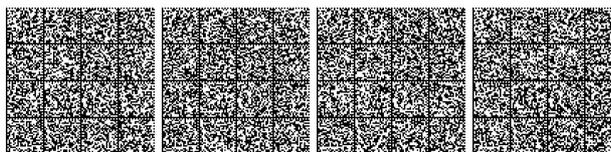
L'attore, all'udienza del 16 maggio 2011, ha dedotto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225/2010 sotto il profilo della violazione degli articoli 3, 24, 41, 47, 102 e 111 della Costituzione.

In ragione delle questioni che la norma in esame pone, appare opportuno esaminare separatamente le due parti di cui si compone.

La prima parte della norma dispone «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa».

A giudizio del decidente è solo a tale parte della norma che può attribuirsi carattere interpretativo mentre tale carattere non si rinviene nella seconda parte della norma.

La Suprema Corte con la recente pronuncia a sezioni unite n. 24418/10 ha ribadito che annotazioni in conto e pagamenti afferiscono momenti e piani diversi del rapporto di conto corrente, specificando «... come difficilmente possa essere condiviso il punto di vista della ricorrente, che, in casi del genere di quello in esame, vorrebbe individuare il *dies*



a quo del decorso della prescrizione nella data di annotazione in conto di ogni singola posta di interessi illegittimamente addebitati dalla banca al correntista. L'annotazione in conto di una siffatta posta comporta un incremento del debito del correntista, o una riduzione del credito di cui egli ancora dispone, ma in nessun modo si risolve in un pagamento, nei termini sopra indicati: non vi corrisponde alcuna attività solutoria del correntista medesimo in favore della banca. Sin dal momento dell'annotazione, avvedutosi dell'illegittimità dell'addebito in conto, il correntista potrà naturalmente agire per far dichiarare la nullità del titolo su cui quell'addebito si basa e, di conseguenza, per ottenere una rettifica in suo favore delle risultanze del conto stesso. E potrà farlo, se al conto accede un'apertura di credito bancario, allo scopo di recuperare una maggiore disponibilità di credito entro i limiti del fido concessogli. Ma non può agire per la ripetizione di un pagamento che, in quanto tale, da parte sua non ha ancora avuto luogo ...».

Prendendo spunto dalla riferita differenziazione può affermarsi che mentre le annotazioni in conto afferiscono al piano cartolare del rapporto, i negozi (e tra questi i pagamenti dovuti o meno che siano) che alle annotazioni in conto danno luogo afferiscono al piano causale del negozio.

Una volta ritenuta la diversità, proprio sotto il profilo tecnico-giuridico, dell'annotazione in conto e del pagamento delle somme risultanti dalle annotazioni in conto, l'ambito operativo della norma in esame si palesa alquanto ristretto. Essa risulta, infatti, destinata — per espressa e testuale volontà del legislatore — a disciplinare, interpretando la norma dettata dall'art. 2935 c.c., il regime della prescrizione dei diritti nascenti dalle annotazioni in conto (sia in favore della banca che del cliente), cioè del diritto ad ottenere la rettifica di «... errori di scritturazione o di calcolo, per omissioni o per duplicazioni» (così l'art. 1832, comma 2, c.c., applicabile al conto corrente bancario per effetto del richiamo operato dall'art. 1857 c.c.).

Tale interpretazione è già stata sposata da autorevole dottrina ed affermata da alcune pronunzie di merito (cfr. Trib. Milano, 4 aprile 2011 e 7 aprile 2011).

Così interpretata la norma, la questione di costituzionalità è manifestamente infondata per irrilevanza nella controversia in esame che nessuna questione relativa alle annotazioni in conto presenta.

La seconda parte dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225/2010 così dispone: «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge»;

La previsione in esame non appare dotata di valenza interpretativa ma innovativa ed è implicitamente retroattiva; preclude, quindi, sia alla banca che al cliente, razione di ripetizione di somme che siano già state (indebitamente) corrisposte alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 225/2010.

La norma assume indubbia rilevanza nel giudizio in esame nel quale l'attore ha proposto domanda di ripetizione delle somme indebitamente corrisposte alla banca, domanda che, applicando la norma, non potrebbe che essere rigettata.

Il precetto normativo appare violare i parametri di costituzionalità di seguito elencati.

### Articolo 3 Costituzione

La norma viola il principio di eguaglianza tra i cittadini discriminando in modo del tutto irragionevole — e senza che sussista plausibile giustificazione di una siffatta differenziazione — la posizione del correntista che abbia eseguito un versamento non dovuto prima dell'entrata in vigore della norma censurata (soggetto alla norma) da quella di chi abbia eseguito il versamento non dovuto il giorno successivo all'entrata in vigore della norma.

Il parametro di riferimento che dovrebbe fornire giustificazione alla macroscopica disparità di trattamento tra soggetti che vertono in identiche situazioni giuridiche è la data di entrata in vigore della legge di conversione. Non sembra necessario spendere argomentazioni per supportare la conclusione che si tratta di un elemento casuale, assolutamente inidoneo a giustificare il diversificato trattamento di identiche posizioni soggettive dei cittadini.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla disparità di trattamento, priva di ragionevolezza e giustificazione, che si verrebbe a creare tra istituti di credito.

Si pensi al caso in cui due banche siano destinatarie di sentenze di primo grado (ma non definitive) che condannano alla restituzione di somme indebitamente percepite e che una delle due banche abbia dato esecuzione alla sentenza mentre l'altra non ancora. Appare evidente che la banca che ha eseguito la sentenza pagando il dovuto prima dell'entrata in vigore della norma censurata non potrà più impugnare la sentenza per effetto della preclusione introdotta dalla norma censurata mentre l'istituto di credito che non ha dato esecuzione alla sentenza di primo grado non solo potrà appellarla ma anzi sarà certo del buon esito del giudizio perché in tal caso lo sbarramento legale alla ripetizione dell'indebito colpirà il correntista (anche se vittorioso in primo grado).



*Articolo 24, comma 1 e 2, Costituzione*

La scelta del legislatore comporta per i correntisti che una condotta illecita tenuta dalla banca (l'indebita percezione di somme) viene *ex lege* esonerata da responsabilità e, sotto altro profilo, che un diritto soggettivo (azione di ripetizione dell'indebitato) viene privato di tutela e, di fatto, cancellato dall'ordinamento, violando sia il primo che il secondo comma dell'art. 24 Costituzione.

La norma viola l'art. 24 Costituzione anche se riferita agli istituti di credito.

La banca che abbia spontaneamente pagato quanto ritiene che il correntista abbia indebitamente versato o che abbia pagato perché destinataria di una sentenza di primo grado di condanna non potrebbe più agire per tutelare la propria posizione soggettiva, né proporre impugnazione avverso la sentenza di primo grado.

*Articolo 117, primo comma, costituzione in relazione all'art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.*

L'articolo 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo dispone che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente ed imparziale ...».

La norma in esame spiega effetti nell'ordinamento interno per effetto del meccanismo detto di «rinvio mobile» del diritto interno alle norme internazionali pattizie, rinvio operativo in ottemperanza all'art. 117, primo comma, Costituzione che impone al legislatore il rispetto «... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

L'art. 6, nell'interpretazione datane dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (le cui pronunzie sono vincolanti per il giudice interno), afferma (limitandosi a quanto di interesse nella fattispecie in esame) che il diritto ad un giusto processo in linea di principio preclude al legislatore dei singoli Stati contraenti la possibilità di incidere su singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti, attraverso norme interpretative o comunque retroattive volte determinare un vantaggio per una delle parti del giudizio.

Tale limite, afferma la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, può essere travalicato solo in caso di «ragioni imperative d'interesse generale», la cui sussistenza la Corte di Strasburgo valuta con riferimento al singolo caso concreto.

In proposito appare utile riferire il pensiero della Corte europea in un caso riguardante la violazione dell'art. 6 C.E.D.U. ad opera di una norma italiana in materia di espropriazioni.

«126. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, in materia civile non è vietato al potere legislativo disciplinare con nuove disposizioni, di natura retroattiva, i diritti che derivano dalle leggi vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, sanciti dall'art. 6 della Convenzione, si oppongono, fatte salve prevalenti necessità di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influire sull'esito giudiziario di una controversia (v. la sentenza nel caso Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia, GC, par. 57; la sentenza 9 dicembre 1994 nel caso Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis e. Grecia, serie A n. 301 B e la sentenza 22 ottobre 1997 nel caso Papageorgiou c. Grecia).

127. La Corte ricorda che prima dell'entrata in vigore dell'art. 5-bis legge n. 359 del 1992, considerate le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale italiana il 25 gennaio 1980 e il 15 luglio 1983, la legge applicabile alla fattispecie era la legge n. 2359 del 1865, che prevede all'art. 39 il diritto di essere indennizzato in misura pari al valore venale del bene. Come conseguenza della disposizione contestata, i ricorrenti hanno subito una consistente diminuzione del loro indennizzo.

128. Modificando il diritto applicabile agli indennizzi conseguenti alle espropriazioni in corso e ai relativi procedimenti giudiziari pendenti, eccezion fatta per quelli in cui il principio di indennizzo ha costituito oggetto di decisione irrevocabile, l'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 ha applicato un nuovo regime di indennizzo a situazioni pregiudizievoli antecedenti alla sua entrata in vigore e che avevano già dato luogo a crediti risarcitori — e anche alle procedure pendenti a quella data — producendo così un effetto retroattivo.

129. Per effetto dell'applicazione di tale disposizione, i proprietari dei terreni espropriati sono stati privati di una parte consistente dell'indennizzo che avrebbero potuto precedentemente pretendere in base alla legge n. 2359 del 1865.

130. Così, anche se il procedimento contestato non è stato annullato a' sensi dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, la disposizione in questione, applicabile al procedimento giudiziario che i ricorrenti avevano introdotto e che era in corso, ha avuto l'effetto di modificarne definitivamente l'esito, definendo retroattivamente i termini della questione a loro svantaggio... La disposizione contestata aveva comunque manifestamente per oggetto, ed ha avuto per effetto, di modificare il criterio indennitario applicabile, anche nel caso di procedimenti giudiziari in corso, nei quali lo Stato era parte (v. la sentenza nel caso Anagnostopoulos e altri c. Grecia, par. 20-21).

131. Senza dubbio l'applicabilità alle indennità non definite e alle procedure pendenti non potrebbe, di per sé, costituire un problema sotto il profilo della Convenzione, non essendo impedito al legislatore, in linea di principio, di



intervenire in materia civile per modificare lo stato del diritto con una legge immediatamente applicabile (v. la sentenza nel caso OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Bianche de Castille e altri cit., par. 61 e la sentenza nel caso Zielinski et Pradal & Gonzalez e altri c. Francia, cit., par. 57).

Tuttavia, nella fattispecie, l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 ha semplicemente soppresso retroattivamente una parte consistente dei crediti indennitari, di ammontare elevato, che i proprietari espropriati, come i ricorrenti, avrebbero potuto richiedere agli esproprianti. Al riguardo, la Corte ricorda di aver appena constatato che l'indennità concessa ai ricorrenti non era adeguata, considerato il suo modesto ammontare e l'assenza di motivi di pubblica utilità che potessero giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato del bene (par. 103-104 *supra*).

132. A parere della Corte, il Governo non ha dimostrato che le considerazioni da esso evocate — cioè le considerazioni finanziarie e la volontà del legislatore di attuare un programma politico — consentivano di far emergere «l'interesse generale evidente e imperativo» richiesto per giustificare l'efficacia retroattiva, che essa ha riconosciuto in alcuni casi (v. la sentenza 23 ottobre 1997 nel caso National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regno Unito; la sentenza 27 maggio 2004 nel caso OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Bianche de Castille e altri c. Francia, cit., par. 61; la sentenza 20 febbraio 2003 nel caso Forrer-Niedenthal c. Germania e la sentenza nel caso Beick c. Finlandia).

133. Pertanto, vi è stata violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione. «(così Corte europea dir. Uomo, sez. grande chambre, sentenza 29 marzo 2006 n. 36813, Scordino c. Italia).

Parafrasando la Corte europea, può affermarsi che non esiste ragione alcuna che giustifichi — sotto il profilo dell'interesse generale evidente e imperativo — la soppressione del diritto alla ripetizione dell'indebito operata dall'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225/2010 che dispone: «in ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Posta tale conclusione, l'univoco dato testuale della norma censurata non ne consente una interpretazione, costituzionalmente orientata, che permetta di eliminarne (in via interpretativa) il conflitto con l'art. 6 della C.E.D.U.

Escluso che il contrasto della norma interna con l'art. 6 C.E.D.U. sia superabile in via interpretativa non resta che denunciarne l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma primo, Costituzione e/o dell'art. 10, comma primo, Costituzione.

*P.Q.M.*

*Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 61, della legge n. 10 del 2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010 n. 225, (pubblicato sul supplemento ordinario n. 53 della «Gazzetta Ufficiale» n. 47 del 26 febbraio 2011), nella parte in cui dispone «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa»;*

*Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara non manifestamente infondata e rilevante per la decisione del presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 61, della legge n. 10 del 2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010 n. 225, (pubblicato sul supplemento ordinario n. 53 della «Gazzetta Ufficiale» n. 47 del 26 febbraio 2011), nella parte in cui dispone «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge» per violazione degli articoli 3, 24, comma primo e secondo, 10, comma primo, e 117, comma primo, della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;*

*Dispone la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme agli atti del giudizio ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

*Si comunichi alle parti.*

Catania, 31 maggio 2011

*Il Giudice:* FICHERA



## N. 48

*Ordinanza del 1° dicembre 2011 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Brindisi sui ricorsi riuniti proposti da Acque Chiare s.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Brindisi.*

**Imposte sui redditi - Redditi tassabili - Determinazione - Indeducibilità dei costi o delle spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come reato - Violazione del principio della capacità contributiva (essendo quest'ultima calcolata al lordo di costi effettivamente sostenuti dal contribuente) - Violazione del principio della presunzione d'innocenza sino a condanna definitiva - Violazione dei principi di razionalità e di uguaglianza, in relazione al sistema di contabilizzazione dei costi e delle rimanenze adottato dalle imprese edili - Irragionevole disparità di trattamento fra attività imprenditoriali penalmente illecite, a seconda dei tempi di fabbricazione dei prodotti e dei settori in cui operano - Richiamo alla sentenza n. 103 del 1967 della Corte costituzionale.**

- Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 14, comma 4-bis, aggiunto dall'art. 2, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma secondo, e 53.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Premesso che la società ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4-bis, della legge 24 dicembre 1993 n. 537, introdotto dall'art. 2, comma 8, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, per contrasto con gli artt. 53 e 27 della Costituzione.

Prima di valutare se l'eccezione in parola sia o meno assistita dal requisito della «non manifesta infondatezza», è necessario e preliminare esaminare la rilevanza della questione di costituzionalità sulla decisione che la scrivente Commissione è chiamata ad emettere nella presente controversia.

A - A tale fine si premette quanto segue.

L'Agenzia delle entrate con autonomi avvisi di accertamento a carico di Acque Chiare s.r.l. ha riportato a materia imponibile tutti i costi e le spese dichiarati dalla predetta società relativamente agli anni 2004, 2005 e 2006, sul presupposto che la stessa, allorché ha costruito (nel 2004 e 2005) le unità immobiliari poi vendute (nel 2006 e successivamente), ha svolto attività qualificabile come reato, cioè attività di lottizzazione abusiva di cui agli artt. 6, 18 e 20 lett. c) della legge n. 47/85. Contestualmente l'Agenzia delle Entrate ha liquidato l'IRES sul maggior reddito così determinato, nonché l'IRAP sul conseguente maggior valore della produzione. Con gli stessi avvisi di accertamento l'ufficio ha mosso ulteriori contestazioni, che si riportano per mera completezza espositiva in quanto relative a questioni su cui i dubbi di costituzionalità avanzati non appaiono rilevanti. Sul presupposto che il complesso immobiliare costruito e negoziato costituisca un complesso turistico-alberghiero, illegittimamente frazionato, e non un gruppo di singole unità abitative, l'Agenzia delle Entrate ha rideterminata l'IVA sulla base dell'aliquota ordinaria del 20% sulle fatture emesse per la vendita di ciascuna delle predette unità immobiliari, contestando alla contribuente l'illegittima applicazione dell'IVA ridotta del 10% e di quella ulteriormente ridotta del 4% concessa agli acquirenti della prima casa. Uguale rideterminazione dell'IVA veniva effettuata (e per la stessa motivazione) anche sulle fatture passive dei fornitori. Infine l'ufficio, ravvisando la violazione dell'art. 26, comma 3, del d.P.R. n. 633/72, ha contestato alla contribuente la illegittima detrazione dell'IVA relativa ad alcuni atti di recesso posti in essere, oltre un anno dopo la sottoscrizione del compromesso, da promettenti acquirenti non più interessati all'acquisto.

Contro gli avvisi predetti la società contribuente ha proposto separati ricorsi, distinti dai nn. 321, 322 e 323 del 2010 del RGR, successivamente riuniti. Con i gravami predetti la contribuente ha avanzato *in primis* la già richiamata eccezione di illegittimità costituzionale e, sempre in via principale, l'errata interpretazione ed applicazione della norma citata.

Con quest'ultimo motivo la contribuente ha contestato in fatto e in diritto la qualificabilità come reato dell'attività e/o delle operazioni da essa poste in essere e, in diritto, ha avanzato l'obiezione secondo cui la norma in parola si riferirebbe non a tutte le attività qualificabili come reato, ma solo alle operazioni penalmente illecite dirette all'ottenimento di vantaggi di natura fiscale e solo se già dichiarate penalmente illecite dal competente Giudice Penale (non invece se ritenute potenzialmente tali dall'Amministrazione Finanziaria). Sempre secondo la ricorrente, inoltre, la norma in parola mirerebbe a dare più incisiva attuazione a quella del comma 4 che la precede, così da impedire che, in caso di



sequestro o confisca penale dei proventi illeciti, i costi e le spese (ugualmente inerenti all'attività penalmente illecita) vengano portati in deduzione dall'imponibile delle annualità successive.

In subordine, la ricorrente ha inoltre contestato l'applicazione al caso specifico della disposizione in esame, assumendo che le imprese edili adottano un sistema di contabilizzazione dei costi e delle rimanenze in virtù del quale i costi e le spese direttamente inerenti alla costruzione degli immobili vengono riportati in contabilità anche come rimanenze e quindi come componenti positivi del reddito, sicché l'applicazione della prefata norma comporterebbe il contestuale azzeramento sia di costi che di ricavi.

Dal punto di vista della prassi contabile il rilievo è stato confermato anche dalla relazione tecnica del CTU incaricato dalla scrivente.

Si omettono le doglianze avverso i restanti rilievi in tema di aliquote IVA in quanto estranee alla questione di costituzionalità in discussione e non incise da essa.

La scrivente Commissione non ritiene, prima facile e salvo più approfondito esame, di poter condividere le interpretazioni della norma avanzate dalla contribuente in quanto non legittimate dal testo della disposizione. Va infatti ricordato il principio base dell'ermeneutica legislativa, secondo cui quando il significato proprio delle parole usate dal legislatore, secondo la connessione di esse, è chiaro ed univoco, come nel caso delle disposizioni in esame, l'interprete non è facultato a cercare altri significati sulla base di ulteriori criteri interpretativi (art.12 del Cod. Civ.).

In forza delle considerazioni che precedono appare, dunque, evidente ed inconfutabile la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale sull'esito della controversia.

B - Tornando ai rilievi di illegittimità costituzionale, questi possono essere così riassunti:

1) Violazione del principio della capacità contributiva (art. 53 Cost.).

L'art. 53 Cost. recita testualmente: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». Aggiunge il comma 2: «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Secondo parte ricorrente la disposizione di cui al comma 4-bis dell'art. 14 della legge 24 dicembre 1993 n. 537 confliggerebbe appunto con il principio della capacità contributiva sancito dalla norma costituzionale citata. Difatti - si sostiene - la capacità contributiva, data dai ricavi al netto dei costi di produzione e delle spese, costituisce il limite costituzionale al potere impositivo dell'amministrazione finanziaria. Orbene, la norma sospettata di illegittimità costituzionale travalicherebbe, appunto, quel limite, tassando una capacità contributiva inesistente, perché calcolata al lordo di costi effettivamente sostenuti dal contribuente.

Con precedente decisione (sentenza n. 53 del 18.2.2010) la scrivente commissione, decidendo sulla medesima fattispecie, ha ritenuto che l'indeducibilità dei costi inerenti ad attività e/o operazioni delittuose risponda prevalentemente a logiche repressivo/sanzionatorie e dissuasive e sia pertanto affrancata dai vincoli costituzionali riconducibili al citato art. 53 Cost.

Un più attento esame di alcune sentenze della Corte costituzionale, più risalenti, autorizza, però, qualche dubbio su questa interpretazione.

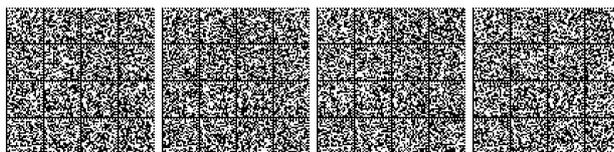
In proposito è stata di recente richiamata (Comm. Trib. Reg. del Veneto - Verona, Sez. XI, 11 aprile 2011 n. 27) la sentenza n. 103 del 1967 con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma primo, del d.P.R. 5 luglio 1951 n. 573 per violazione dell'art. 53 Cost., nella parte in cui la norma predetta disponeva che, in caso di omessa dichiarazione dei redditi soggetti ad imposte dirette, il contribuente veniva tassato per un reddito pari a quelli dichiarati nell'anno precedente maggiorati del 10 per cento. La motivazione con cui la Corte Costituzionale giunse alla dichiarazione di incostituzionalità suggerisce una riflessione ulteriore sul giudizio di non manifesta infondatezza qui in esame. «La pura e semplice considerazione - si legge nella sentenza n. 103/67 - di un presumibile ulteriore sviluppo dell'attività del contribuente con conseguente aumento del reddito è inidonea a legittimare la maggiorazione in esame poiché nessun elemento concreto o indice positivo può essere posto a suo fondamento. La norma denunciata preclude al contribuente di dimostrare di aver realizzato un reddito inferiore a quello iscritto a ruolo ed è del tutto irrazionale estendere tale preclusione all'aumento del 10 per cento».

Alla luce di questa decisione la dedotta questione di illegittimità costituzionale appare, penano, non manifestamente infondata.

2) Violazione del principio della presunzione di innocenza (27, comma 2, Cost.)

Secondo la disposizione costituzionale «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva».

Parte ricorrente sostiene che la norma denunciata, poiché sottopone a tassazione costi di produzione effettivamente sostenuti, in quanto relativi ad attività e/o ad operazioni qualificabili come reato, sebbene non ancora riconosciute tali



in via definitiva dal Giudice penale, violerebbe il principio della presunzione di innocenza sino a condanna definitiva, sancito dalla Costituzione.

La Commissione scrivente, come dianzi ricordato, ha in precedenza adottato un opposto indirizzo, sul presupposto che l'indeducibilità dei costi e delle spese, stabilita dalla norma in esame, sia estranea al sistema sanzionatorio penale, sebbene prevista per sanzionare una condotta penalmente rilevante, nonché sul rilievo che il Giudice tributario possa sempre decidere *incidenter tantum* su questioni attribuite alla competenza di altre giurisdizioni, sicché egli ha il potere di deliberare se la condotta del contribuente sia "qualificabile come reato", benché al solo fine di decidere sull'indeducibilità o meno dei costi di produzione.

Tuttavia tale ultima interpretazione, *melius re perpensa*, non appare scevra da dubbi e incertezze, perché lascia irrisolto il problema della grave ingiustizia a cui può portare una norma che sanzioni in sede tributaria (il più delle volte con effetti irreversibili sulla sopravvivenza dell'impresa) condotte che successivamente il Giudice penale può anche ritenere meritevoli di assoluzione.

In forza di questo dubbio, la scrivente Commissione valuta anche quest'ultimo profilo di illegittimità costituzionale come non manifestamente privo di fondamento.

### 3) Violazione dell'art. 3 Cost. (principio di razionalità e di uguaglianza).

La Commissione, sulla scorta di uno dei motivi di impugnativa proposti dalla società ricorrente, intende, infine, muovere d'ufficio il seguente ulteriore profilo di possibile illegittimità costituzionale della disposizione in esame.

Le imprese edili, la cui attività riguarda opere con tempi di esecuzione ultrannuali, portano in contabilità i costi e le spese di costruzione dei fabbricati anche come rimanenze finali, quindi come componenti attivi. Sicché nel caso in questione negare la deducibilità dei costi significa paradossalmente - secondo l'assunto della ricorrente - azzerare anche le rimanenze finali e quindi i ricavi.

Consegue da ciò che con l'applicazione del comma 4-*bis* dell'art. 14 della legge n. 537/93 si avrebbero due possibili e opposte conseguenze: o il contemporaneo azzeramento di costi e ricavi, o la tassazione di ricavi fittizi, perché del tutto inesistenti. Nel primo caso verrebbe vanificato l'intento sanzionatorio-dissuasivo che sottende la *ratio* della disposizione e la norma risulterebbe *inutiliter* data agli effetti sia impositivi che sanzionatori. Nel secondo caso ne deriverebbe una sanzione abnorme e irrazionale perché svincolata da qualsiasi parametro idoneo a graduarne l'entità in funzione della gravità della violazione.

In entrambi i casi, inoltre, si determinerebbe un'evidente e irragionevole disparità di trattamento fra attività imprenditoriali ugualmente illecite sul piano penale, che verrebbero pesantemente sanzionate ovvero «graziate» solo in ragione della tipologia di prodotti trattati (con tempi di fabbricazione ultrannuali o *non*) e dei settori produttivi in cui le imprese operano.

Le ragioni che precedono comportano che la questione sollevata, oltre che essere rilevante ai fini della decisione finale della controversia, appaia anche non manifestamente infondata e pertanto meritevole di esame da parte del Giudice delle leggi.

A tale conclusione spinge anche la constatazione che negli ultimi mesi in varie sedi, non solo da parte della dottrina e dei Giudici tributari, siano stati avanzati pesanti dubbi sulla legittimità costituzionale della disposizione in esame, sulla base di motivazioni in gran parte conformi a quelle che precedono.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della Legge 11 marzo 1953 n. 87, ordina la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria, la quale provvederà altresì alla notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Brindisi, addì 3 novembre 2011

*Il Presidente:* LEOCI



n. 49

*Ordinanza del 29 settembre 2011 emessa dal Tribunale di Agrigento nel procedimento penale a carico di Ginex Maria Giovanna ed altri.*

**Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniali (nella specie, sequestro e successiva confisca dei beni di persona indiziata di appartenere ad associazione di stampo mafioso) - Denunciata attivazione della procedura di prevenzione patrimoniale nei confronti di un soggetto deceduto prima della formulazione della richiesta - Proponibilità della misura, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo, in particolare del diritto al contraddittorio.**

- Legge 31 maggio 1965, n. 575, artt. 2-bis, comma 6-bis, e 2-ter, comma 11.
- Costituzione, artt. 24, commi primo e secondo, e 111, primo comma.

## IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio, sciogliendo la riserva assunta il 21 giugno 2011, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento di prevenzione nei confronti di Ginex Maria Giovanna, Messina Francesco, Messina Maria, Gucciardo Alfonso, Messina Giuseppina, Burgio Calogero, Messina Giuseppe, Fucà Rosalia, Messina Tiziana, successori a titolo universale di Messina Arturo, nato a Agrigento l'8 dicembre 1945, deceduto il 13 aprile 2008, su proposta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo - Sezione Misure di Prevenzione dell'8 aprile 2009 (pervenuta il 15 aprile 2010) di applicazione della misura di prevenzione della confisca dei beni già appartenuti al defunto e pervenuti per successione ereditaria;

Visto il decreto di sequestro n. 19/2010 del 5 luglio 2010, adottato da questo Tribunale a norma degli artt. 2-bis c. 6-bis e 2-ter c. 11 legge 31 maggio 1965, n. 575;

Esaminati gli atti;

Preso atto delle conclusioni formulate in udienza dalle parti in ordine alla misura di prevenzione richiesta: il P.M., riportandosi alla proposta, ha insistito per la confisca dei beni; la difesa ha chiesto il rigetto della proposta ed il dissequestro dei beni;

Dato atto che la difesa ha eccepito costituzionale dell'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965;

Ritenuto necessario sospendere la deliberazione al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965 e dell'art. 2-ter c. 11 legge n. 575/1965;

## OSSERVA

### *Il procedimento*

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo - Sezione Misure di Prevenzione, in data 8 aprile 2009, ha proposto a questo Tribunale l'adozione della misura di prevenzione patrimoniale (sequestro e successiva confisca) dei beni ritenuti già nella disponibilità di Messina Arturo, nato ad Agrigento l'8 dicembre 1945, deceduto il 13 aprile 2008. L'Autorità proponente ha evidenziato la sussistenza della pericolosità sociale di Messina, già positivamente riscontrata da questo Tribunale, che con decreto del 23 maggio 2000 (def. 10 luglio 2002) gli aveva applicato la misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per la durata di anni quattro, ritenendolo soggetto appartenente all'organizzazione criminale di stampo mafioso denominata «Cosa Nostra».

Sono stati, poi, evidenziati gli esiti di alcuni processi penali che si sono conclusi con altrettante condanne definitive di Messina e che hanno acclarato la sua affiliazione alla predetta organizzazione criminale ed, in particolare, alla sua articolazione territoriale («famiglia») operante nel territorio di Agrigento-Villaseta, sino a raggiungervi il ruolo di vertice.



Si tratta, in particolare:

1. della sentenza adottata dalla Corte d'Appello di Palermo il 20 giugno 1990, irrevocabile il 28 giugno 1991 (in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Agrigento del 23 luglio 1987), nella quale Messina Arturo è stato condannato alla pena di anni 4 e mesi 6 di reclusione per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., commesso nel 1985;

2. della sentenza adottata dalla Corte d'Appello di Palermo l'8 febbraio 2001, irrevocabile il 12 aprile 2002 (in parziale riforma della sentenza del GIP del Tribunale di Palermo del 18 gennaio 2000), nella quale Messina Arturo è stato condannato alla pena di anni 7 e mesi 4 di reclusione e £ 18.000.000 di multa, tra gli altri, per i reati di estorsione continuata e danneggiamento, commessi dal 3 febbraio 1994 al 9 marzo 1998;

3. soprattutto, della sentenza adottata dalla Corte d'Assise d'Appello di Palermo il 22 marzo 2003, irrevocabile l'11 ottobre 2004 (in parziale riforma della sentenza della Corte d'Assise di Agrigento del 18 luglio 2001 cd. «Akragas»), con la quale Messina è stato condannato all'ergastolo con isolamento diurno per 18 mesi, per associazione di stampo mafioso omicidio, porto e detenzione di armi; commessi tra il 1993 ed il 1999, sentenza nella quale è stata esaminata la posizione di oltre 50 imputati ed è stato ricostruito l'organigramma delle due associazioni di stampo mafioso (Cosa Nostra e Stidda) che, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, si sono fronteggiate in una sanguinosa guerra per il controllo delle attività criminali nella provincia di Agrigento. In tale sentenza, è stata non solo accertato il ruolo di capo del mandamento mafioso di Agrigento e di vice capo della provincia mafiosa di Agrigento del proposto in quegli anni, ma anche il suo ruolo di mandante ed organizzatore di alcuni omicidi commessi nell'ambito della predetta guerra di mafia.

4. Infine, la sentenza della Corte d'Appello di Palermo del 25 marzo 2005, irrevocabile il 10 novembre 2006, con la quale Messina Arturo è stato condannato alla pena della reclusione per anni 11 e alla multa di € 2.000,00, per il delitto di estorsione continuata, aggravata dal metodo mafioso, commesso tra il 1997 ed il 1999.

A fronte di tali emergenze, il Tribunale ha senz'altro ritenuto integrato il presupposto soggettivo della pericolosità «qualificata», richiesto per l'applicazione delle misure di prevenzione sia personali che patrimoniali.

La Procura ha richiesto la misura patrimoniale sulla base del disposto dell'art. 2-*ter* c. 11 della legge n. 575/1965, introdotto dal d.l. 92/2008, che prevede che «la confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare, entro il termine di cinque anni dal decesso».

Conformemente a tale dettato normativo, sono stati individuati come eredi la moglie di Messina Arturo (Ginex Maria Giovanna) ed i figli (Messina Francesco, Messina Maria, Messina Giuseppina, Messina Giuseppe e Messina Tiziana) ed è stato richiesto il sequestro anticipato di numerosi beni (immobili, mobili registrati, rapporti bancari ed assicurativi, nonché un'azienda di panificazione) intestati ai predetti, pervenuti sia *iure successionis*, sia per donazione dal *de cuius*, sia, infine, acquistati in base ad altro titolo da terzi estranei.

In tale modo, la proposta è stata estesa anche a beni non rientranti nella successione ereditaria e acquistati dai figli di Messina autonomamente, alcuni dei quali cointestati ai rispettivi coniugi (Gucciardo Alfonso, marito di Messina Maria; Burgio Calogero, marito di Messina Giuseppina; Fuca' Rosalia, moglie di Messina Giuseppe).

Il Tribunale ha parzialmente accolto la proposta di sequestro anticipato, escludendo i beni risultanti nella titolarità esclusiva dei coniugi dei figli di Messina Arturo.

Nel corso del procedimento camerale, più volte rinviato su richiesta della difesa, è stata acquisita su supporto informatico la sentenza della Corte d'Assise di Agrigento del 18 luglio 2001 (cd. «Akragas»).

Inoltre, sono stati prodotti documenti solo con riferimento ad un immobile sequestrato a Messina Giuseppina ed a Burgio Calogero (*cf.* istanza di dissequestro depositata il 27 luglio 2010), ancorché più volte il difensore abbia rappresentato di avere in corso una ricerca documentale ed anticipato di voler produrre un elaborato tecnico.

Nel corso dell'udienza di conclusione, i difensori degli eredi hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 6-*bis* dell'art. 2-*ter* della legge n. 575/1965, per contrasto con gli artt. 24, 27, 42 e 111 della Costituzione, depositando memoria illustrativa delle ragioni della ritenuta illegittimità.

*L'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa con riferimento all'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965.*

La difesa degli eredi di Messina Arturo ha sollevato l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'intero comma 6-*bis* dell'art. 2-*bis* della legge n. 575/1965, per contrasto con gli artt. 24, 27, 42 e 111 della Costituzione.

Ad avviso della difesa il sistema delle misure di prevenzione delineato a seguito delle riforme legislative dell'art. 2-*bis* legge n. 575/1965 (operate dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 e dalla legge 15 luglio 2009, n. 94) si porrebbe, anzitutto, in netto contrasto con l'art. 111 Cost.

Secondo il difensore, infatti, la separazione della misura patrimoniale da quella personale avrebbe modificato la natura della confisca di prevenzione: da misura di carattere preventivo o amministrativo, essa sarebbe divenuta una



vera e propria sanzione penale, con conseguente necessità di applicare i principi costituzionali del giusto processo e della parità tra accusa e difesa.

La difesa, dopo aver richiamato brevemente i recenti interventi della Corte di cassazione SS.UU. n. 13426 del 25 marzo 2010 (che ha sancito il principio della inutilizzabilità anche nel procedimento di prevenzione delle intercettazioni disposte in violazione di legge) e della Corte costituzionale n. 93/2010 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 legge n. 1423/1956 e dell'art. 2-ter legge n. 575/1965, nella parte in cui non consentono al proposto di richiedere che il procedimento di prevenzione si svolga con le forme della pubblica udienza), argomenta la violazione dell'art. 111 Cost. in base alla considerazione che il procedimento di prevenzione si basi «su presunzioni atte ad intervenire su fatti sostanzialmente delittuosi dei quali non è richiesta alcuna prova» ed, in particolare, con riferimento alla posizione degli eredi, sulla presunzione della illecita provenienza dei beni pervenuti *iure successionis*.

L'esistenza di siffatta presunzione, che sino all'esistenza in vita del proposto determinerebbe solo una inversione dell'onere della prova (secondo la difesa, già di per sé violativa del principio di presunzione di non colpevolezza e del diritto di tacere del reo e, pertanto, in contrasto con l'art. 27 Cost.), si trasformerebbe, in caso di procedimento nei confronti degli eredi, in una vera e propria presunzione *iuris et de iure*, stante la difficoltà di dimostrare la legittima provenienza dei beni del *de cuius* dovute al decorso del tempo ed all'impossibilità oggettiva di avvalersi delle conoscenze dello stesso circa la formazione del patrimonio.

Sotto questo profilo, la disposizione contrasterebbe, oltre che «con l'art. 111 Cost. e con l'art. 27 Cost., anche con l'art. 24 Cost., posto che — secondo la difesa — l'autonomia delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali consentirebbe di operare il sequestro in assenza di qualunque prognosi di pericolosità sociale e senza alcun accertamento di responsabilità penale.

Infine, le misure di prevenzione patrimoniali in caso di morte del reo contrasterebbero con l'art. 42 Cost. sia con riferimento alla tutela della proprietà, sia con riferimento alla libertà di iniziativa economica privata (potendo colpire anche imprese, come è nel caso di specie), perché determinerebbero una ingiustificata aggressione di un patrimonio solo sulla base di una presunta, ma non pienamente dimostrata (giacché basata solo su indizi) origine illecita, a prescindere dalla lecita destinazione finale del bene.

#### *La rilevanza della questione e la sua estensione all'art. 2-ter c. 11 legge n. 575/1965*

Va doverosamente premesso che molte delle argomentazioni utilizzate dalla difesa nel prospettare l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965 sono da tempo state sottoposte all'attenzione della Corte costituzionale e risolte con la dichiarazione di infondatezza delle relative questioni di legittimità (v. *infra*, nella parte relativa alla valutazione della non manifesta infondatezza).

Purtuttavia, l'eccezione ha offerto lo spunto al Collegio per una riflessione sulla portata della innovazione legislativa e sulla compatibilità con il dettato costituzionale delle disposizioni che consentono l'applicazione delle misure patrimoniali nei confronti degli eredi.

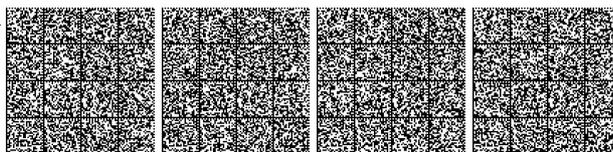
Ritiene, dunque, il Collegio che (sia pure per ragioni differenti, come si vedrà) l'eccezione possa essere, in parte, considerata rilevante e che, conseguentemente, debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965, nella parte in cui consente di attivare la procedura di prevenzione patrimoniale nei confronti di un soggetto deceduto prima della formulazione della richiesta, per contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

Va osservato, in primo luogo, che la disposizione ritenuta illegittima dalla difesa è solo in parte riferibile al caso di specie, posto che essa contiene l'enunciazione generale della possibile applicazione disgiunta delle misure di prevenzione personale e patrimoniale, della quale la proposta d'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale agli eredi costituisce una delle ipotesi conseguenti.

Può, infatti, farsi luogo all'applicazione della sola misura patrimoniale anche in altre ipotesi: nei casi specificamente disciplinati di assenza, residenza o dimora all'estero (art. 2-ter c. 7 legge n. 575/1965) e di applicazione di misure di sicurezza (art. 2-ter c. 8 legge n. 575/1965) — nei quali, stante il mancato mutamento della lettera delle disposizioni, dovrà valutarsi se sia ancora necessaria l'attivazione del procedimento di prevenzione personale —, in caso di precedente applicazione della misura personale o di sua completa esecuzione, ovvero di impossibilità di applicazione della misura personale per cessazione della pericolosità sociale (tipico è il caso dei collaboratori di giustizia) o per morte del proposto intervenuta nel corso del procedimento o, infine, per morte del soggetto socialmente pericoloso intervenuta ancor prima della proposta.

Quest'ultima ipotesi è quella che viene in rilievo nel caso di specie ed è, pertanto, limitatamente ad essa che si ritiene di restringere la portata della eccezione sollevata dalla difesa e di considerarne la rilevanza.

Occorre tenere presente, inoltre, che la specifica fattispecie di applicazione disgiunta della misura patrimoniale che viene qui in rilievo è specificamente contemplata e disciplinata da altra disposizione che la difesa non considera,



l'art. 2-ter c. 11 legge n. 575/1965. Difatti, tale disposizione (anch'essa introdotta dall'art. 10 c. 1, lett. d, n. 4 d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif. in legge 24 luglio 2008, n. 125, cd. «pacchetto sicurezza 2008») prevede testualmente: «la confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare, entro il termine di cinque anni dal decesso».

Anche con riferimento a tale disposizione viene sollevata questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

Si dà atto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-ter c. 111 legge n. 575/1965 è già stata sollevata dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere con ordinanza del 3 marzo 2011, con argomentazioni ed osservazioni che questo Tribunale condivide integralmente.

Al fine di chiarire la rilevanza della questione di legittimità delle due disposizioni predette e di inquadrare le eccezioni difensive nell'ambito della evoluzione normativa e giurisprudenziale del sistema delle misure di prevenzione, si ritiene doveroso procedere alla ricostruzione dei rapporti tra misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Sino alle modifiche operate dai «pacchetto sicurezza 2008» (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con modif. in legge 24 luglio 2008, n. 125) e dal «pacchetto sicurezza 2009» (legge 15 luglio 2009, n. 92), l'art. 2-ter legge n. 575/1965 prevedeva un rapporto di pregiudizialità necessaria tra misure di prevenzione personali e patrimoniali, posto che permetteva il sequestro dei beni dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni criminali di stampo mafioso, solo nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione personali. La legittimità costituzionale delle misure patrimoniali è stata ripetutamente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, che si è espressa più volte per la conformità alla Costituzione del sistema delineato dal legislatore.

Con particolare riferimento alla ipotesi di morte del proposto ed al rapporto di pregiudizialità tra misure personali e patrimoniali, la Corte costituzionale nell'ordinanza del 23 giugno 1988, n. 721, ha rilevato che la scelta di stabilire la necessità o meno di tale nesso è riservata al legislatore, che ha il compito di delineare gli strumenti normativi di aggressione dei patrimoni illeciti.

La Corte, sulla base di tale principio, ha in quella sede dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-ter legge n. 575/1965, nella parte in cui non consentiva l'applicazione della misura patrimoniale dopo la irrogazione della misura personale o in caso di morte del proposto nelle more del procedimento di confisca.

Si tratta, invero, di due delle ipotesi oggi legislativamente espressamente consentite dall'art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965.

Va, comunque, osservato che già prima dei due recenti interventi legislativi si era giunti, per via interpretativa, ad una attenuazione del vincolo di pregiudizialità tra le due misure, ferma restando la necessità di accertamento della pericolosità sociale del proposto.

In particolare va ricordata la sentenza Cass. SS.UU. n. 18 del 3 luglio 1996 (Simonelli), nella quale la Suprema Corte ha affermato che in caso di morte del proposto intervenuta dopo la definitività del decreto di applicazione della misura personale, ma prima della definitività della confisca di prevenzione (che deve essere però già stata disposta, non valendo la stessa regola in caso di sequestro: nel caso valutato dalla Cassazione la morte del proposto era intervenuta nelle more della impugnazione in Cassazione della sola confisca), la misura patrimoniale conserva la sua efficacia e può giungere alla sua definitiva efficacia.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, la confisca di prevenzione — che non ha natura sanzionatoria né *stricto sensu* preventiva — risponde alla esigenza di colpire i beni e i proventi di attività illecite, per estrometterli dal circuito economico collegato ad attività e soggetti criminosi, esigenza che permane nella medesima intensità, una volta accertati i presupposti di legge — ossia la pericolosità qualificata del soggetto e la illegittima provenienza dei suoi beni — indipendentemente dalla permanenza in vita del soggetto o dalla contemporanea applicazione della misura personale.

Le SS.UU. hanno chiarito che lo scopo delle misure patrimoniali è quello di eliminare l'utile economico derivante dalla attività criminale, scopo che sarebbe frustrato se fosse consentito ai familiari del soggetto o a terzi prestanome di riacquistare la disponibilità di tali utilità economiche dopo la morte del soggetto.

Sulla scorta di tali principi la successiva giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che il procedimento di prevenzione potesse essere iniziato anche dopo la cessazione degli effetti della misura di prevenzione personale per sopravvenuta incompatibilità con lo stato di detenzione o di sottoposizione a libertà vigilata, oppure per revoca della misura di prevenzione personale per il sopravvenuto venir meno della pericolosità sociale (Cass. n. 12541 del 14 febbraio 1997, Nobile).

Del resto, tale elaborazione giurisprudenziale è stata supportata anche da due disposizioni contenute nell'art. 2-ter legge n. 575/1965 che consentivano, già prima della riforma del 2008; l'applicazione della misura patrimoniale in



ipotesi di impossibilità di applicazione della misura personale: si tratta delle ipotesi contemplate agli attuali commi 7 e 8, che prevedono espressamente la sequestrabilità e confiscabilità dei beni di ritenuta origine illecita appartenenti a persona socialmente pericolosa assente, residente all'estero, dimorante all'estero (comma 7) o sottoposta a misura di sicurezza detentiva o alla libertà vigilata (comma 8).

Le due disposizioni (non toccate dalle riforme del 2008 e del 2009) non giungono, però, a contemplare l'applicazione formalmente disgiunta delle due misure (anche se, di fatto, arrivano a tale risultato), poiché prevedono che il procedimento per l'applicazione della misura di prevenzione personale possa essere iniziato o proseguito, nelle predette ipotesi, «ai soli fini dell'applicazione» delle misure patrimoniali.

Tale separazione è stata formalizzata dagli interventi legislativi del 2008 e del 2009, che hanno disposto in maniera esplicita (art. 2-bis c. 6-bis legge n. 575/1965) che le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste ed applicate disgiuntamente, che le misure patrimoniali possano essere applicate anche in caso di cessazione della pericolosità sociale del proposto al momento della loro richiesta, che possano disporsi anche in caso di morte del soggetto proposto e che, in caso di morte intervenuta nelle more della procedura, il procedimento prosegua nei confronti di eredi ed aventi causa.

Come si è detto, in ulteriore esplicitazione di tale principio è stato introdotto anche il c. 11 dell'art. 2-ter legge n. 575/1965, che prevede la possibilità di proporre la confisca entro i cinque anni dalla morte del soggetto e che il procedimento riguardi i successori a titolo universale e particolare.

Se, dunque, oggi il legislatore ha esplicitamente optato per la applicabilità disgiunta delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, resta tuttavia dato indefettibile la sussistenza, in epoca anteriore o contemporanea alla applicazione della misura patrimoniale, della pericolosità sociale del soggetto proposto, ossia la sua appartenenza (nel senso elaborato dalla giurisprudenza) ad organizzazioni criminali di stampo mafioso, ovvero la commissione da parte sua di delitti particolarmente indicativi di pericolosità sociale, ovvero ancora (stanti i più recenti arresti in materia) anche la sua appartenenza ad una della categoria di pericolosità cd. non qualificata di cui ai n. 1 e n. 2 dell'art. 1 legge n. 1423/1956.

In altre parole, la ricorrenza del presupposto soggettivo, sia pure non più attuale, è imprescindibile per l'applicazione delle misure patrimoniali e deve esser verificato in tutte le ipotesi contemplate dalle disposizioni normative.

Anche in caso di applicazione della misura di prevenzione entro i cinque anni dalla morte del soggetto va verificato che egli fosse effettivamente socialmente pericoloso. Ciò che è venuto meno con la riforma legislativa non è il requisito della pericolosità sociale, che è pur sempre elemento costitutivo dell'applicazione di tutte le misure di prevenzione, anche di quelle patrimoniali, ma quello della attualità della pericolosità sociale.

È venuta anche meno la necessità di attivare (sempre) il procedimento per l'applicazione della misura personale, anche quando esso ha il solo scopo di consentire la applicazione di quella patrimoniale, come nei casi, già visti, contemplati dai commi 7 e 8 dell'art. 2-ter legge n. 575/1965.

Tale aspetto determina, ad avviso di chi scrive, una lesione del diritto di difesa, posto che il giudice della prevenzione è chiamato a formulare un giudizio di pericolosità sociale nei confronti di una persona che non è più in vita e, dunque, non può intervenire nel procedimento ed instaurare il contraddittorio sulla propria qualificazione soggettiva o sulla provenienza dei propri beni.

#### *La non manifesta infondatezza della questione*

La Corte costituzionale è stata ripetutamente chiamata a pronunciarsi in ordine alla compatibilità al dettato costituzionale del sistema delle misure di prevenzione.

Il tema della legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione è stato affrontato e positivamente risolto dalla Corte costituzionale in numerose pronunce, sin dai primi anni del suo funzionamento; in particolare, esso è stato oggetto di valutazione nelle sentenze n. 27 del 1959; n. 45 del 1960; n. 126 del 1962; n. 23 e n. 68 del 1964; n. 32 del 1969 e n. 76 del 1970.

Già nella sentenza n. 2 del 1956, la Consulta ebbe ad enunciare la portata generale del principio dell'obbligo della garanzia giurisdizionale per ogni provvedimento limitativo della libertà personale (tra i quali, certamente, rientrano anche quelli applicativi delle misure di prevenzione) e la regola del loro basarsi non su semplici sospetti, bensì su fatti specifici.

Nella sentenza n. 23 del 1964 la Corte ha affermato la piena compatibilità col sistema costituzionale della scelta legislativa di individuare i presupposti della misura di prevenzione su criteri differenti rispetto a quelli che definiscono le fattispecie criminose, stante la diversità di natura e di scopo delle misure di prevenzione e delle sanzioni penali.

Ad avviso della Corte, è pienamente legittimo che «nella descrizione delle fatti specie (di prevenzione) il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi



costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti, però, sempre, a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuoi dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione rispetto alla previsione dei reati e dalla irrogazione delle pene».

La Consulta, comunque, chiarisce che le misure di prevenzione non si fondano su semplici sospetti, bensì su elementi di fatto oggettivi e su una obiettiva valutazione dei fatti da cui risultino la condotta abituale ed il tenore di vita del soggetto, accertati in maniera rigorosa e tale da escludere valutazioni puramente soggettive ed incontrollabili da parte del giudice.

Ha, inoltre, ribadito la necessità del rispetto della garanzia giurisdizionale e del principio di legalità, ossia che l'accertamento giurisdizionale della pericolosità deve essere fondato su fattispecie e su presupposti di fatto descritti dalla legge; tale accertamento deve essere operato nel contraddittorio tra le parti.

Questi concetti sono stati ribaditi e sviluppati nel corso degli anni.

Basti rammentare la sentenza n. 177 del 1980, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3 legge n. 1423/1956, «nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima coloro che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere».

In quella pronuncia, la Consulta ha ribadito la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, in quanto esse non si basano su meri sospetti, bensì su un giudizio fondato su fatti specifici.

Ha, inoltre, osservato che, per tale ragione, è di importanza fondamentale che la fattispecie legale permetta di individuare le condotte dal cui accertamento, nel caso concreto, possa fondatamente dedursi il giudizio prognostico sui futuri comportamenti del soggetto.

Secondo la Corte «le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reali potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti.»

Quel che emerge da tali pronunce è la necessità che il sistema della prevenzione, pienamente legittimo, si basi sull'accertamento di fatti specifici, individuati con sufficiente grado di determinatezza dal legislatore, tali da consentire al giudice di formulare su basi obiettive il giudizio prognostico sui comportamenti del soggetto e di valutarne in tal modo la pericolosità sociale, sempre nel rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio.

La questione dei rapporti tra le misure di prevenzione personali e patrimoniali è stata affrontata in diverse pronunce della Consulta, soprattutto dopo le riforme dei primi anni '90 (legge 19 marzo 1990, n. 55 e d.l. 8 giugno 1992, n. 306, conv. in legge 7 agosto 1992, n. 306).

In particolare, nella sentenza n. 465 del 1993 la Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta legislativa di ancorare l'applicazione delle misure patrimoniali a quelle di natura personale ed ha osservato, incidentalmente, che tale principio non ha carattere di absolutezza, stante l'esistenza delle eccezioni, «rappresentate dal disposto del settimo comma dell'art. 2-ter, introdotto dall'art. 2 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (eccezione significativamente delimitata quanto all'oggetto della misura), e dall'ipotesi del successivo ottavo comma, in cui peraltro non vi è tanto una deroga al principio detto quanto una disciplina che muove dal dato dell'applicazione di misure di sicurezza, di contenuto analogo a quello della misura preventiva personale, e dunque da una valutazione di sostanziale inutilità di una duplicazione del presupposto in argomento.»

Il tema è stato ripreso dalla sentenza n. 335 del 1996, in cui la Corte ha affrontato proprio la questione della legittimità costituzionale del c. 7 dell'art. 2-ter della legge n. 575/1965, censurato dal giudice remittente nella parte in cui non consentiva l'attivazione del procedimento anche in caso di morte del soggetto socialmente pericoloso, sia prima che dopo la proposta.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione, ritenendo che — pur essendovi una tendenza ad allargare il «campo di applicazione dello strumento di prevenzione nei confronti della criminalità economica di matrice mafiosa o equiparata, che, in alcune limitate ipotesi, ha fatto venir meno la necessaria concorrenza tra il procedimento o il provvedimento di prevenzione personale e il provvedimento patrimoniale — il legislatore è rimasto comunque fermo nel richiedere, per l'emanazione dei provvedimenti di sequestro e di confisca, un collegamento tra la cautela patrimoniale e l'esistenza di soggetti individuati, da ritenere pericolosi alla stregua della legislazione dettata per contrastare la criminalità mafiosa e quella a questa equiparata.



Di conseguenza, una pronuncia che consentisse di applicare le misure di prevenzione patrimoniali a soggetti non più in vita comporterebbe l'affermazione del diverso ed innovativo principio della separazione tra misure patrimoniali e misure personali e tale opzione è riservata al legislatore.

I medesimi concetti sono stati ribaditi nella più recente ordinanza n. 368 del 2004, nella quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2-ter c. 3, 4 e 6 della legge n. 575/1965, ritenuti in contrasto con gli artt. 3, 41 c. 2 e 42 c. 2 Cost., sempre nella parte in cui non consente che il procedimento di prevenzione possa essere iniziato o proseguito dopo la morte del soggetto proposto.

La Corte, nel ritenere manifestamente infondata la questione, ha ribadito che nel sistema legislativo della prevenzione antimafia le misure patrimoniali normalmente accedono a quelle personali, essendo rivolte a beni che, oltre ad essere di provenienza sospetta, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

Secondo la Consulta, anche dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 55/1990 e dal d.l. n. 306/92, è rimasto fermo il principio per cui «le misure patrimoniali presuppongono necessariamente un rapporto tra beni di cui non sia provata la legittima provenienza e soggetti portatori di pericolosità sociale che ne dispongano, o che siano avvantaggiati dal loro reimpiego, nell'ambito di attività delittuose, essendo la pericolosità del bene considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre.» In particolare, la confisca, a differenza del sequestro, comporta conseguenze ablatorie definitive e mira a sottrarre definitivamente il bene al circuito economico d'origine, sempre che i presupposti di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca e di pericolosità del soggetto siano già stati definitivamente accertati; il bene confiscato verrà, una volta «bonificato», re-inserito nel mercato, per entrare a far parte di un nuovo contesto economico, esente dai condizionamenti che derivavano dalla sua provenienza illecita e dalla disponibilità che ne aveva il soggetto pericoloso.

La tematica dei rapporti tra misure di prevenzione personali e patrimoniali in caso di decesso del proposto è stata anche affrontata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza della SS.UU. n. 18 del 3 luglio 1996 (Simonelli), con la quale è stato affermato il principio per il quale in caso di morte del proposto intervenuta dopo la definitività del decreto di applicazione della misura personale, ma prima della definitività della confisca di prevenzione, la misura patrimoniale conserva la sua efficacia e può giungere alla sua definitiva efficacia.

Sul punto si era sviluppato un contrasto interpretativo, posto che, secondo un primo orientamento, il decesso del proposto prima della definitività della confisca di prevenzione avrebbe comportato il venir meno sia della misura personale che di quella patrimoniale.

A questo indirizzo si contrapponeva quello per quale la misura patrimoniale non sarebbe stata caducata dalla morte del proposto, in quanto la disciplina contenuta nell'art. 2-ter legge n. 575/1965 sarebbe collegata ad una obiettiva illiquidità dei beni sequestrati, qualificabili come in sé pericolosi e, dunque, indifferenti al decesso del proposto.

Per risolvere il contrasto, le Sezioni Unite hanno ricostruito la *ratio* del procedimento di prevenzione, affermando, in primo luogo, la differente natura tra le misure di prevenzione previste dalla legge n. 1423/1956 e quelle previste dalla legge n. 575/1965.

Le prime sono specificamente finalizzate a prevenire la futura commissione di illeciti da parte di soggetti ritenuti socialmente pericolosi per la sicurezza e la pubblica moralità. Le seconde, invece, rispondono alla esigenza di predisporre adeguate misure di contrasto nei confronti di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso (mafia, camorra ed altre associazioni, comunque denominate, che agiscono con finalità e metodi propri delle associazioni di tipo mafioso) e contemplano anche la possibilità di ablazione reale.

Le Sezioni Unite hanno rinvenuto nella confisca di prevenzione la finalità non già di prevenire la futura commissione di illeciti, quanto quella di eliminare dal circuito economico beni provenienti da attività illecite del soggetto ritenuto appartenente all'organizzazione criminale di stampo mafioso.

Da qui, l'affermazione della confisca di prevenzione come di un *tenium genus* rispetto alle sanzioni penali in senso proprio (per esser la misura adottata non dopo l'accertamento di un fatto di reato ed in correlazione con esso, ma in una procedura di prevenzione) ed alle misure di prevenzione in senso stretto (non essendo richiesta per essa alcuna prognosi su futuri comportamenti illeciti con riferimento a quegli specifici beni) e la sua qualificazione come sanzione amministrativa, analoga alla confisca penale di cui all'art. 240 c.p.

La natura autonoma della confisca di prevenzione è stata anche riscontrata nella previsione dell'art. 2-ter c. 7 legge n. 575/1965, che consente di applicare la misura patrimoniale anche nei confronti del soggetto residente o dimorante all'estero o assente, ossia di un soggetto nei cui riguardi sicuramente la misura personale non potrà avere applicazione, salvo che faccia rientro in Italia.



Secondo la Corte, tale previsione normativa dimostra che, pur permanendo il collegamento necessario tra la misura patrimoniale e la pericolosità sociale del soggetto, il legislatore ha spostato la sua attenzione dal soggetto ai beni nella sua disponibilità, ritenuti essi stessi pericolosi, perché derivanti da attività illecita o in grado di incrementarne la portata.

La Corte ha, quindi, concluso che una volta accertati i presupposti della pericolosità sociale del proposto e della illecita provenienza (o, meglio, della indimostrata lecita provenienza dei beni), il venir meno del proposto prima della definitività della confisca non comporti la caducazione della misura patrimoniale, posto che le finalità perseguite dal legislatore prescindono dalla persistenza in vita del soggetto pericoloso.

Ha, comunque, ribadito la necessità della verifica della pericolosità sociale del soggetto ed il suo carattere di presupposto necessario rispetto alla ablazione patrimoniale: la confisca richiede sempre l'accertamento della pericolosità sociale del soggetto, destinatario di una misura di prevenzione personale, anche se in concreto essa non gli può essere applicata ed è diretta a sottrarre i beni dalla sua disponibilità.

Anche in questo caso, dunque, la Corte di cassazione non si discosta dal principio ribadito più volte dalla Corte costituzionale della necessità che l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali conseguano all'accertamento della pericolosità sociale del soggetto.

Del resto, sia l'ipotesi del decesso intervenuto prima della definitività della confisca (già disposta, però, e comunque dopo l'accertamento nel contraddittorio delle parti della pericolosità sociale del soggetto), sia le ipotesi dell'assenza, dimora o residenza all'estero del proposto non prescindono dalla verifica della pericolosità sociale, quanto dalla possibilità della sua concreta applicazione.

Ed analogo discorso può farsi per le altre consimili ipotesi in cui la misura patrimoniale non è applicata contemporaneamente a quella personale, ossia i casi di sottoposizione del soggetto a misura di sicurezza, di soggetto latitante, di collaboratore di giustizia, di revoca o modifica della misura personale ed anche di sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni di cui all'art. 3-*quater* legge n. 575/1965.

In tutti questi casi è, comunque, richiesto l'accertamento nel contraddittorio delle parti dei presupposti per l'applicazione delle misure sia personali che patrimoniali; in tutti questi casi il proposto è messo in condizione di conoscere l'esistenza del procedimento di prevenzione a suo carico, è comunque assistito da un difensore (di sua fiducia o d'ufficio), può scegliere se e con quali mezzi intervenire e, da ultimo, anche optare per un rito (udienza pubblica) invece che un altro (camera di consiglio).

Il carattere di presupposto dell'accertamento della pericolosità sociale è, peraltro, stato ribadito dalla Corte costituzionale anche dopo la pronuncia delle Sezioni Unite 18/1996, con la già ricordata ordinanza n. 368 del 2004, che ha comunque affermato che un intervento volto a rendere possibile l'applicazione della confisca in caso di contestuale rigetto della richiesta di misura di prevenzione personale per mancanza del requisito della pericolosità sociale, si tradurrebbe in una innovazione conseguente ad una scelta di politica criminale di esclusiva spettanza del legislatore.

In tale quadro, si inseriscono le modifiche apportate con i due «pacchetti sicurezza» del 2008 e del 2009 ed in particolare, per quanto qui interessa, con il c. 6-*bis* dell'art. 2-*bis* e con il c. 11 dell'art. 2-*ter* legge n. 575/1965.

I lavori preparatori della riforma del 2008 chiariscono che la novella legislativa vuole porre rimedio alle «difficoltà operative nell'aggressione dei beni mafiosi dovute all'obsolescenza della normativa di prevenzione», effettuando una completa rivisitazione delle misure di prevenzione patrimoniale, in modo da avvicinarla sempre più ad una *actio in rem*, ispirata al concetto di pericolosità in sé del bene.

Di qui, la possibilità di procedere alla confisca anche nei confronti degli credi del soggetto pericoloso.

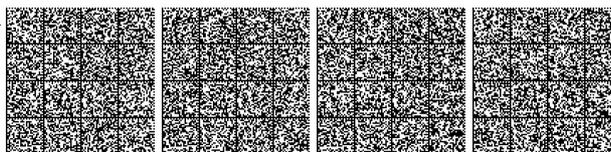
Con la novella del 2009, ci si è mossi nella stessa direzione, tanto che le misure patrimoniali possono ora essere richieste «indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto al momento della loro applicazione» (art. 2-*bis* c. 6-*bis* legge n. 575/1965).

Sembra, dunque, essere ribadito il concetto di pericolosità intrinseca del bene, che perdura anche oltre la pericolosità del soggetto e resta viziato dalla sua illecita provenienza fino a che resta nella disponibilità di una persona indiziata di appartenenza ad organizzazione criminale di stampo mafioso.

In realtà, una interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dall'art. 2-*bis* c. 6-*bis* legge n. 575/1965, nell'inciso predetto, induce a ritenere non che si debba prescindere dalla verifica della pericolosità sociale del proposto, ma che si possano applicare le misure patrimoniali anche in caso di pericolosità sociale non più attuale, ovvero in caso di completa esecuzione della misura personale.

Resta, però, ferma la necessità di verificare se il soggetto sia o sia stato socialmente pericoloso ai sensi della legge n. 575/1965.

Tale verifica non può che intervenire nel contraddittorio delle parti, in applicazione dei principi sanciti dall'art. 111 Cost. cd. «giusto processo».



Assai rilevante, sotto questo profilo, è la recente pronuncia della Corte di cassazione n. 6684 del 18 febbraio 2010, che ha ribadito, anche alla luce dell'art. 111 Cost., come il procedimento di prevenzione patrimoniale non preveda un'illegittima inversione dell'onere della prova (di modo che l'ablazione dei beni conseguirebbe alla mera inerzia del proposto), ma la dimostrazione della sussistenza dei suoi presupposti e l'onere di dimostrare l'illecita origine dei beni o la sproporzione grava sul Pubblico Ministero, mentre spetta alla difesa contraddire gli elementi prospettati dall'accusa, fornendo dimostrazione della legittima provenienza dei beni.

La Corte ha, dunque, ribadito ancora una volta la natura giurisdizionale del procedimento di prevenzione ed il valore centrale che in esso assumono la ripartizione dell'onere della prova ed il principio del contraddittorio, che solo può consentire il pieno dispiegamento delle ragioni della difesa.

Peraltro, tali principi, già enunciati sin dalla prima pronuncia della Corte costituzionale sulle misure di prevenzione (la sentenza n. 2 del 1956), assumono un valore ancor più pregnante alla luce dei pronunciamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato la conformità alla carta dei diritti della confisca di prevenzione italiana, purché in essa siano rispettati i fondamentali criteri della previsione in base alla legge, del perseguimento di uno scopo legittimo (come è il contrasto alla criminalità organizzata), della sua proporzione rispetto a tale scopo e della sua imposizione attraverso un procedimento pienamente giurisdizionale.

È proprio sotto il profilo del rispetto del diritto al contraddittorio che si ravvisa il contrasto tra la disciplina contenuta negli artt. 2-bis c. 6-bis (nella parte relativa alla possibilità di instaurare il procedimento di prevenzione nei confronti degli eredi) e 2-ter c. 11 legge n. 575/1965 rispetto all'art. 111 Cost.

L'instaurazione del procedimento di applicazione della misura patrimoniale nei confronti degli eredi, infatti, implica necessariamente una valutazione dei profili di pericolosità sociale ed illecita origine dei beni che non si riferiscono ai soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento, bensì ad un soggetto che è deceduto e, dunque, che non può più intervenire.

Si ritiene che la possibilità di assicurare la partecipazione personale al procedimento di prevenzione abbia un valore fondamentale in questo come qualunque giudizio o procedimento che abbia i caratteri propri della giurisdizionalità e che tale aspetto incida, prima ancora che sulla esplicazione dei diritti dell'individuo (tra i quali rientra in primo luogo il diritto di difesa) sulla stessa legittimità della procedura.

È nella stessa definizione di giurisdizione, contenuta nell'art. 111 Cost. viene cristallizzata la necessità del contraddittorio, posto che essa si attua attraverso il «giusto processo» che deve necessariamente svolgersi nel contraddittorio tra le parti, in posizione di parità e dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale.

Dunque, la stessa lettera dell'art. 111 Cost. impone che in ogni procedimento debba essere assicurata la possibilità di partecipazione dello stesso soggetto destinatario del giudizio.

Nel caso di procedimento nei confronti degli eredi, invece, il giudizio viene formulato con riferimento ad una persona che non può parteciparvi ed i suoi effetti vengono a prodursi su soggetti che, a loro volta, sono chiamati a partecipare al procedimento, ma sono totalmente estranei a qualunque valutazione che li riguardi.

Del resto, la necessità che in ogni processo sia assicurata la possibilità di partecipazione dell'interessato è stata affermata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale «il principio dell'eguaglianza delle armi postula la possibilità per ciascuna parte di presentare la sua causa in condizioni tali da non trovarsi in posizione di svantaggio in rapporto con l'altra parte».

In particolare, viene in rilievo al riguardo l'art. 6 par. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, che definisce i diritti che competono a qualunque persona sia sottoposta a processo: essere informato del contenuto dell'accusa, disporre del tempo e della possibilità di preparare una difesa, difendersi personalmente o con l'assistenza di un difensore (anche d'ufficio), interrogare e presentare testimoni, farsi assistere da un interprete.

Tutti questi diritti presuppongono necessariamente l'esistenza in vita della persona e la possibilità di operare scelte consapevoli in ordine alla propria linea difensiva.

La Corte europea di Strasburgo, del resto, ha affermato che la partecipazione personale del soggetto al processo che lo riguarda è un diritto che trova il suo fondamento nelle facoltà concesse dall'art. 6, par. 3 CEDU e risponde alla imprescindibile necessità di verificare l'esattezza (anche) delle affermazioni dell'interessato e compararle con quelle degli altri (come accade anche nel procedimento di prevenzione patrimoniale, in cui il contraddittorio si svolge sulle contrapposte posizioni della pubblica accusa — che sostiene la pericolosità sociale del soggetto e l'illecita origine del suo patrimonio, affermando in genere la sproporzione dei beni rispetto ai redditi leciti — e dell'interessato e dei terzi interessati — che offrono normalmente una diversa ricostruzione delle vicende patrimoniali che li riguardano).

La Corte ha, altresì, ritenuto sussistere la violazione dell'art. 6 par. 1 e 3 CEDU nei casi in cui non sia stato riconosciuto il diritto all'imputato a comparire personalmente in udienza, ritenendo a tal fine insufficiente a garantire un



processo equo la sola partecipazione del difensore; la Corte ha più volte evidenziato come sia imprescindibile per un processo equo la facoltà per l'interessato di parteciparvi personalmente (si veda, per tutte, Corte Eu., Grande Camera, 1° marzo 2006, Sejdovic c. Italia).

Secondo la Corte, infatti, «tutti i processi penali devono rivestire un carattere contraddittorio e garantire la parità di armi tra l'accusa e la difesa: questo è uno degli aspetti fondamentali per del diritto ad un processo equo» (Corte Eu., 8 dicembre 2009, Previti c. Italia).

Del resto, la stessa Corte di cassazione, nella sentenza a SS.UU. n. 13426 del 25 marzo 2010, che ha sancito il principio della inutilizzabilità anche nel procedimento di prevenzione delle intercettazioni illegittime, ha affrontato il tema della «autonomia» del processo penale e del procedimento di prevenzione, ribadendo i connotati di sicura giurisdizionalità che caratterizzano anche questo secondo giudizio.

La Suprema Corte ha sottolineato come tale concetto denoti la reciproca «insensibilità» delle acquisizioni dell'una sede rispetto a quelle dell'altra e, dunque, l'assenza di connotati di pregiudizialità dei relativi criteri di giudizio, tanto che è ormai costante e consolidato l'orientamento secondo il quale il giudice della prevenzione può legittimamente servirsi di elementi di prova o di tipo indiziario tratti da procedimenti penali, anche se non ancora definiti con sentenza irrevocabile, ed anche a prescindere dall'esito del giudizio circa la sussistenza della responsabilità.

Ciò che importa, secondo la Suprema Corte «è che il giudizio di pericolosità sia fondato su elementi certi, dai quali possa legittimamente farsi discendere l'affermazione dell'esistenza della pericolosità, sulla base di un ragionamento immune da vizi, fermo restando che gli indizi sulla cui base formulare il giudizio di pericolosità non devono necessariamente avere i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art. 192 c.p.p. (cfr., *ex plurimis*, Sez. 1ª, 6 novembre 2008, n. 47764; Sez. 2ª, 28 maggio 2008, n. 25919; Sez. 1ª, 13 giugno 2007, n. 27655; Sez. 6ª, 30 settembre 2005, n. 39953).»

La Corte richiama proprio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, da un lato, ha ritenuto non in contrasto con i principi della CEDU il fatto che le misure di prevenzione «siano applicate nei confronti di individui sospettati di appartenere alla mafia anche prima della loro condanna, poiché tendono ad impedire il compimento di atti criminali»; e, dall'altro ha affermato che «il proscioglimento eventualmente sopravvenuto non le priva necessariamente di ogni ragion d'essere: infatti, elementi concreti raccolti durante un processo, anche se insufficienti per giungere ad una condanna, possono tuttavia giustificare dei ragionevoli dubbi che l'individuo in questione possa in futuro commettere dei reati penali» (Corte Eu., Grande Camera, 1° marzo 2000, Labita c. Italia).

Discende da tutto ciò, continua la Suprema Corte, che il vero tratto distintivo che qualifica l'autonomia del procedimento di prevenzione dal processo penale, va intravisto nella diversa «grammatica probatoria» che deve sostenere i rispettivi giudizi, che non può però essere utilizzata per consentire l'utilizzazione di prove assunte illegittimamente.

Le Sezioni Unite colgono l'occasione per rammentare le pronunce della Corte europea di Strasburgo in tema di misure di prevenzione ed, in particolare, le sentenza con le quali l'Italia era stata condannata per la mancata previsione della celebrazione del procedimento nelle forme della pubblica udienza (cfr. Corte Eu., 15 novembre 2007, Bocellari e Rizzo e. Italia; 8 luglio 2008, Pierre c. Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno c. Italia).

La Corte di Strasburgo, in tali pronunce, aveva censurato la previsione secondo la quale il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si celebra in camera di consiglio, reputandola in contrasto con l'art. 6, par. 1 CEDU, nella parte in cui stabilisce che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata ... pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale...».

La Corte europea ha stabilito, infatti, che è essenziale per aversi un processo equo che «le persone coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti di appello», perché la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e costituisce uno strumento per preservare la fiducia nei giudici.

Proprio sulla scorta dei principi enunciati dalla Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 legge n. 1423/1956 e 2-ter legge n. 575/1965 nella parte in cui non prevedono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al Tribunale e alla Corte di Appello, nelle forme dell'udienza pubblica (cfr. C. Cost. sent. n. 93 del 2010).

In tale sentenza la Corte costituzionale ha ribadito che anche nel procedimento di prevenzione il giudice deve «esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale (art. 13 Cost., comma 1) e il patrimonio (quest'ultimo, tra l'altro, aggredito in modo normalmente "massiccio" e in componenti di particolare rilievo...) nonché la stessa libertà di ini-



ziativa economica, incisa dalle misure anche gravemente “inabilitanti” previste a carico del soggetto cui è applicata la misura di prevenzione...

Il che — ha concluso la Corte — conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato». La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da un lato, e quella costituzionale, dall'altro, impongono, dunque, una lettura del procedimento di prevenzione che sia in linea con i principi del “giusto processo”, tra i quali assume rilevanza fondamentale il diritto al contraddittorio.

Nel caso di procedimento instaurato nei confronti degli eredi di un soggetto deceduto, come è quello sottoposto all'attenzione di questo Tribunale, tale principio appare pretermesso, posto che non è fisicamente possibile la partecipazione diretta del soggetto al procedimento, né può ritenersi tale principio rispettato dalla partecipazione ai giudizi di un eventuale difensore del *de cuius*, stanti gli arresti della Corte di Strasburgo in ordine ai processi contumaciali già ricordati.

Peraltro, anche se nel caso di specie la difesa degli eredi è stata assunta dagli avvocati che assistevano il *de cuius* quando era in vita, va osservato che tale eventualità è solo una coincidenza, posto che con la morte del soggetto il rapporto col difensore è venuto a cessare ed il fatto che la scelta degli eredi sia caduta sulle medesime persone non significa che i difensori siano stati chiamati a esercitare le loro funzioni anche nei confronti del soggetto non più in vita, cosa che sarebbe impossibile nel vigente ordinamento.

Occorre, da ultimo, considerare se sia praticabile la via alternativa di ritenere utilizzabile nel procedimento di prevenzione patrimoniale a carico degli eredi, solo il materiale probatorio raccolto quando il *de cuius* era ancora in vita e sul quale vi sia stato un contraddittorio.

Tale via, però, non appare percorribile.

Nel caso in esame, Messina Arturo è stato sottoposto a misura di prevenzione e ritenuto soggetto socialmente pericoloso con decreto del Tribunale di Agrigento del 23 maggio 2000 (def. 10 luglio 2002).

La proposta di applicazione della misura patrimoniale nei confronti degli eredi si basa non solo sugli elementi presi in considerazione allora dal Tribunale, ma anche su elementi ulteriori ed, in particolare, sulle ulteriori sentenze di condanna intervenute successivamente al 2000 (tra le altre, la sentenza della Corte d'Assise d'Appello di Palermo il 22 marzo 2003, irrevocabile l'11 ottobre 2004, di parziale riforma della sentenza della Corte d'Assise di Agrigento del 18 luglio 2001 cd. «Akragas», con la quale Messina è stato condannato all'ergastolo con isolamento diurno per 18 mesi) e sugli accertamenti patrimoniali operati dalla DIA e dalla P.G. in servizio presso la Procura della Repubblica di Palermo negli anni 2009 e 2010, ossia successivamente alla morte dell'interessato (deceduto il 13 aprile 2008).

Dunque, nel caso in esame, un contraddittorio vi è sicuramente stato con riferimento alle condanne penali, utilizzabili senz'altro per la formulazione del giudizio di pericolosità sociale; tuttavia, tale contraddittorio si è attuato davanti ad un altro giudice, in un diverso giudizio, quello di responsabilità penale, ed appare difficilmente praticabile la via della affermazione del rispetto del principio del contraddittorio intervenuto in altro procedimento giurisdizionale: una simile soluzione, appare nettamente in contrasto con l'art. 111 c. 1 Cost., che richiede che il giusto processo si svolga con parità tra accusa e difesa, davanti ad un giudice terzo ed imparziale, ossia che le differenti e (normalmente) antitetiche posizioni di accusa e difesa si manifestino e sviluppino dinnanzi al giudice di quel processo.

Inoltre, nessun contraddittorio vi è mai stato con riferimento agli accertamenti patrimoniali ed il giudizio in ordine alla sussistenza degli elementi alla base della confisca (disponibilità, sproporzione, provenienza dei beni) viene a svolgersi in base ad elementi raccolti dopo la morte del soggetto e senza che a costui sia mai stato possibile conoscere tali elementi e svolgere le proprie difese sui fatti dimostrati dall'accusa, con violazione dell'art. 24 Cost., oltre che dell'art. 111 c. 1 Cost.

D'altronde, non si ritiene che tali principi siano adeguatamente rispettati con riguardo alla posizione degli eredi, posto che essi sono chiamati sì a partecipare al procedimento, ma in una posizione del tutto analoga a quella del *de cuius*.

Ciò che si vuol dire è che gli eredi non sono chiamati a esplicitare le proprie difese in ordine agli elementi di giudizio che li riguardano, ma su fatti e circostanze che concernono un altro soggetto.

Gli eredi (che durante la esistenza in vita del soggetto potrebbero assumere nel procedimento, al più, la veste di terzi) si vengono, dunque, a trovare in una posizione processuale del tutto peculiare, poiché essi si debbono difendere «come se» fossero il *de cuius*, non essendo sufficiente ad escludere il provvedimento ablatorio la dimostrazione degli elementi di fatto che costituiscono le normali difese dei terzi interessati, che possono dimostrare che il bene si trova nella loro piena disponibilità e non in quella del proposto, o che lo hanno acquistato in buona fede.

Gli eredi, in questo caso, non sono considerati terzi, ma i diretti destinatari del procedimento di prevenzione patrimoniale che, però, va a colpire i beni da essi ricevuti in ragione della loro precedente appartenenza ad un soggetto non più in vita.



Essi, dunque, non possono difendersi — come avviene normalmente per i terzi interessati e come avverrebbe se il procedimento intervenisse durante l'esistenza in vita del soggetto — dimostrando che il bene non è nella disponibilità indiretta del proposto (che è uno dei presupposti imprescindibili dell'ablazione reale), ma nella loro, perché tale elemento non è in discussione: con la successione mortis causa è chiaro che il bene è passato a loro, per legge o per effetto della volontà del *de cuius*.

Per le medesime ragioni non possono neppure dimostrare la buone fede nell'acquisto.

Possono solo dimostrare la non riconducibilità del bene alle attività delittuose del *de cuius*, prova che — dunque — concerne fatti e circostanze che riguardano una persona diversa da loro stessi ed in relazione ai quali essi subiscono gli effetti.

In definitiva, dunque, si ritiene che gli artt. 2-bis c. 6-bis legge 31 maggio 1965, n. 575 e 2-ter c. 11 legge n. 575/1965, siano in contrasto con gli artt. 24, c. 1 e 2, e 111 c. 1 della Costituzione, con la conseguenza che si rende necessario sottoporre la questione di legittimità alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 e ss. legge 11 novembre 1953, n. 87;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale 2-bis c. 6-bis legge 31 maggio 1965, n. 575 «Disposizioni contro la mafia» e succ. modiff., nella parte in cui consente di attivare la procedura di prevenzione patrimoniale nei confronti di un soggetto deceduto prima della formulazione della richiesta e dell'art. 2-ter c. 11, stessa legge n. 575/1965, per contrasto con gli artt. 24, commi 1 e 2, e 111 della Costituzione;*

*Sospende la decisione del procedimento in corso;*

*Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale;*

*Manda alla Cancelleria per le comunicazioni alle parti e gli adempimenti di rito, per la notifica della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la comunicazione al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Agrigento, 21 giugno 2011

*Il Presidente:* SABATINO

12C0112

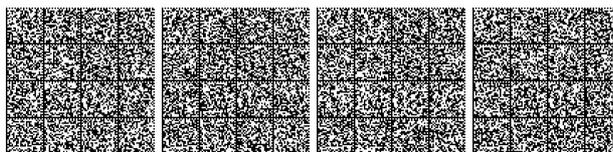
N. 50

*Ordinanza del 14 dicembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania  
sul ricorso proposto da Schettini Alfredo contro ASL Napoli 1 Centro*

**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoreri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**

– Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4868 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Alfredo Schettini, rappresentato e difeso dall'avv. Fulvio Merlino, con domicilio eletto presso il suo studio, in Napoli, via Parco Margherita n. 49;

Contro A.S.L. Napoli 1 Centro, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Iervolino, Annamaria De Nicola, Ornella Giaculli, Annalisa Intorcia, Franco Lembo, Rosa Maiello, Gianpiero Mesco, Isabella Selvaggi, Maria Fusco, Anna Vingiani, con domicilio eletto in Napoli, P. Nazionale 95 presso i Servizi Legali della Asl;

Ottemperanza al decreto ingiuntivo n. 7128 del 22 giugno 2009 emesso dal tribunale di Napoli;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di A.S.L. Napoli 1 Centro;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con il ricorso in esame, notificato il 5 settembre 2011, parte ricorrente chiedeva l'ottemperanza del decreto ingiuntivo n. 7128/2009, emesso dal Tribunale Civile di Napoli, in data 18 giugno 2009, notificato il 30 luglio 2009 e successivamente rinotificato in forma esecutiva il 18 dicembre 2009, con il quale era stato ingiunto al Comune in epigrafe di pagare al ricorrente per la somma di euro 112.389,07, oltre interessi, nonché spese e competenze di procedura;

In particolare, parte ricorrente, a fronte del mancato pagamento di tali importi, chiedeva al presente T.A.R. di voler disporre l'esecuzione del decreto ingiuntivo in epigrafe indicato, nominando a tal fine un commissario ad acta che provvedesse al pagamento delle somme dovute, a cura e spese del Comune in epigrafe;

Si costituiva in giudizio il Comune intimato formulando memorie difensive.

Il Collegio rileva, in fatto, che, stante anche l'assenza di contestazione sul punto da parte del Comune costituito, risulti comprovato che il decreto ingiuntivo sia divenuto definitivo prima della instaurazione del giudizio e che, pertanto, alla luce di consolidata giurisprudenza anche di questa Sezione in ordine all'efficacia di cosa giudicata del decreto ingiuntivo non opposto, parte ricorrente possa agire in sede di giudizio di ottemperanza ai sensi dell'art. 112 e seguenti del codice di procedura amministrativa (*ex multis* T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2463).

Rileva, altresì, che non risulta che il Comune intimato abbia provveduto al pagamento, sebbene sia anche decorso il termine dilatorio di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, concesso alle amministrazioni pubbliche dall'art. 14 del decreto-legge n. 669 del 31 dicembre 1996 (convertito nella legge n. 30/1997, modificato dall'art. 147 legge n. 388 del 23 dicembre 2000, e successivamente dall'art. 44 n. 269 del decreto-legge 30 settembre 2003, convertito, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003), per completare le procedure ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro, e, pertanto, il ricorso si presenta come potenzialmente accoglibile.

Viene però in rilievo in senso ostativo la questione dell'applicabilità, alla fattispecie in esame dell'art. 1, del comma 51, legge n. 220 del 12 dicembre 2010, che nel testo modificato dall'art. 17, comma 4, lett. e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (che ha prorogato al 31 dicembre 2012 il termine originariamente fissato nel 31 novembre 2012) dispone «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché al fine di consentire l'espletamento delle funzioni istituzionali in situazioni di ripristinato equilibrio finanziario per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ... non producono effetti fino al 31 dicembre 2012...».

La Regione Campania infatti, con delibera della Giunta regionale n. 1843 del 9 dicembre 2005 (Bollettino ufficiale della Regione Campania - n. 1 del 2 gennaio 2006), ha adottato disposizioni per il triennio 2006 - 2008 al fine di riportare l'equilibrio economico delle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere, delle Aziende ospedaliere universitarie e della Fondazione Pascale, in conformità all'art. 1, comma 173, legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (Finanziaria 2005), il quale ha subordinato l'accesso delle singole Regioni al finanziamento integrativo a carico dello



Stato (previsto dal comma 164) alla stipula ed al rispetto di una precisa intesa tra quest'ultimo e le Regioni, diretta a contenere la dinamica dei costi con il ricorso a misure specifiche.

In seguito, con deliberazione n. 460 del 20 marzo 2007 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 17 del 26 marzo 2007), la Giunta regionale ha approvato il Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo tra Stato e Regione Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della citata legge n. 311/2004.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009, il Governo ha nominato il Presidente *pro tempore* della giunta regionale Campania, quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 159 del 1o ottobre 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 29 novembre 2007, e successive modifiche.

La delibera è stata poi confermata dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, con la quale il Presidente *pro tempore* della Regione Campania, in qualità di Commissario ad acta, ha assunto il compito di proseguire nell'attuazione del Piano di Rientro secondo i programmi operativi di cui all'art. 1, comma 88, della legge n. 191 del 2009.

Ora l'accertato stato di dissesto finanziario riconducibile al disavanzo sanitario potrebbe potenzialmente comportare l'applicazione dell'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 con conseguente inammissibilità del presente ricorso e frustrazione delle pretese creditorie della società ricorrente.

Parte ricorrente ha sostenuto al riguardo che tale norma risulti applicabile esclusivamente alle procedure di esecuzione forzata per espropriazione dinanzi al giudice ordinario e non sia riferibile al giudizio di ottemperanza.

Secondo parte ricorrente, difatti, la norma in esame avrebbe lo scopo di garantire l'attuazione, attraverso i Piani di Rientro, un percorso virtuoso di riequilibrio economico finanziario, unitamente a quello di consentire la riorganizzazione del Servizio sanitario, fermo restando il mantenimento dei livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni, in coerenza con i livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria.

Da ciò parte ricorrente dedurrebbe che la norma postuli solo l'indispensabilità del mantenimento dei beni strumentali e funzionali all'erogazione delle prestazioni sanitarie, che non potrebbero essere sottratti alla loro destinazione funzionale, e di essa andrebbe data una interpretazione restrittiva, nel senso della sua applicabilità esclusivamente alle procedure di esecuzione forzata in senso stretto, precludendo gli atti tipici del processo di esecuzione, quali il pignoramento.

In particolare, non rientrerebbe nell'ambito di azione di questa norma il giudizio di ottemperanza caratterizzato dalla mancata aggressione di singoli beni strumentali al servizio e dalla nomina di un commissario ad acta in grado di espletare il suo incarico senza intaccare beni strumentali al servizio sanitario e le somme destinate all'erogazione del servizio, reperendo in altro modo gli importi necessari, magari mediante ricorso a finanziamenti.

A parere del Collegio la tesi di parte ricorrente non è fondata e la norma in questione risulterebbe applicabile anche al giudizio per ottemperanza.

Ciò in primo luogo per l'ampiezza del termine «azioni esecutive» utilizzato dalla norma.

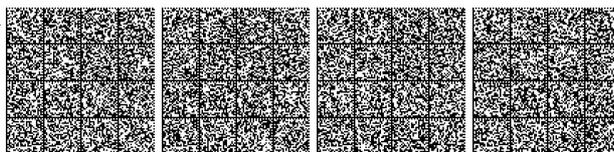
Fuori di dubbio risulta, a parere del Collegio, la valenza di azione esecutiva del giudizio di ottemperanza soprattutto nei riguardi dei provvedimenti del giudice ordinario.

In tal senso il giudizio di ottemperanza giunge all'esito di un precedente provvedimento decisorio del giudice ordinario ed è volto alla mera attuazione di quest'ultimo, tendendo al materiale conseguimento, in fase esecutiva, di quanto statuito nella decisione attuata.

Per la giurisprudenza, difatti, l'oggetto del giudizio di ottemperanza è rappresentato dalla puntuale verifica da parte del giudice dell'esatto adempimento da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato (C.d.S., sez. V, 3 ottobre 1997, n. 1108; sez. IV, 15 aprile 1999, n. 626; 17 ottobre 2000, n. 5512), al fine di far conseguire concretamente all'interessato l'utilità o il bene della vita già riconosciutogli in sede di cognizione.

In sede di giudizio di ottemperanza, difatti, non può essere riconosciuto un diritto nuovo ed ulteriore rispetto a quello fatto valere ed affermato con la sentenza da eseguire, anche se sia ad essa conseguente o collegato (C.d.S., sez. IV, 17 gennaio 2002, n. 247), non potendo essere neppure proposte domande che non siano contenute nel «decisum» della sentenza da eseguire (C.d.S., sez. IV, 9 gennaio 2001 n. 49; 10 agosto 2000, n. 4459; Consiglio di stato, sez. V, 18 agosto 2010, n. 5817).

A fronte di statuizioni giudiziali rese dal giudice civile, il giudice dell'ottemperanza svolge una mera attività esecutiva, tant'è che non ha possibilità di integrare la decisione civile ed, anzi, qualora gli si riconoscesse una «cognitio» piena, con possibilità di modificare ed integrare la decisione del giudice ordinario, si ammetterebbe la sindacabilità attraverso il giudizio d'ottemperanza del rapporto sottostante ove difetta di giurisdizione.



La sfera di attinenza del giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenza del giudice ordinario può quindi senz'altro essere ascritta alle azioni esecutive.

A tale riguardo la giurisprudenza ha evidenziato come il giudizio di ottemperanza possa assumere la prospettiva di giudizio misto (di cognizione ed esecuzione al contempo) nei soli casi in cui si tratta dell'esecuzione di sentenze del giudice amministrativo, e non anche nel caso di sentenze del giudice ordinario (T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 13 aprile 2011, n. 515).

La natura di giudizio misto è affermabile solo per la prima delle ipotesi richiamate in quanto spesso la regola posta dal giudicato amministrativo è una regola implicita, elastica, incompleta, che spetta al giudice dell'ottemperanza completare ed esplicitare. Sia le Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. sez. Un. , 30 giugno 1999, n. 376) che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Ad. Plen. 15 marzo 1989, n. 7) hanno difatti ritenuto che il giudice dell'ottemperanza, in caso di sentenze del giudice amministrativo — diversamente da quanto accade in caso di sentenze rese dal giudice di un altro ordine — ha il potere di integrare il giudicato, nel quadro degli ampi poteri, tipici della giurisdizione estesa al merito (e idonei a giustificare anche l'emanazione di provvedimenti discrezionali), che in tal caso egli può esercitare ai fini dell'adeguamento della situazione al comando rimasto inavaso (cfr. anche Consiglio di stato, sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 5409).

Infine, per quanto riguarda il giudizio di ottemperanza per l'esecuzione di un decreto ingiuntivo non opposto, la giurisprudenza ha condivisibilmente ritenuto che «il giudice amministrativo, accertato il mancato pagamento delle somme ingiunte, è investito solo della funzione di garantire gli adempimenti materiali per soddisfare tale precetto, senza poter valutare le ragioni della situazione debitoria e dell'imputabilità dell'inerzia riscontrata» (T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 13 aprile 2011, n. 515; T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 17 novembre 2008, n. 10251), assumendo compiti meramente esecutivi.

Ulteriore prova della valenza esecutiva del giudizio di ottemperanza è la pacifica alternatività, per l'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario, del rimedio del ricorso per l'ottemperanza agli strumenti esecutivi previsti dal codice di procedura civile, potendo la parte liberamente scegliere se agire in sede di esecuzione civile ovvero in sede di giudizio di ottemperanza (T.A.R. Sicilia Catania sez. III Sent., 14 luglio 2009, n. 1268).

Per tali rilievi il Collegio ritiene che presente giudizio di ottemperanza sia qualificabile come «azione esecutiva» ai sensi dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220/2010.

In secondo luogo, a parere del Collegio, anche la ratio della disciplina in esame depone per l'applicabilità di quest'ultima norma anche al giudizio di ottemperanza.

Appare evidente, difatti, che una normativa che dispone la temporanea sospensione delle azioni esecutive allo scopo di consentire il ripristino dell'equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle regioni in dissesto, non possa che riguardare tutte le azioni esecutive che riguardino i debiti dell'ente, ovvero sia tutte quelle procedure che, in attuazione di un decisum di condanna, consentano procedure giudiziarie volte al materiale pagamento dello stesso.

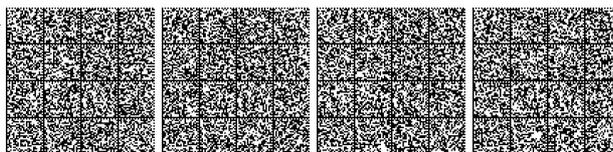
La *ratio* di dare la possibilità a tali enti di provvedere al riequilibrio economico e finanziario e di riorganizzare il servizio, risulterebbe, difatti, frustrata nel caso si consentisse l'azionabilità di singoli crediti mediante il giudizio di ottemperanza.

La possibilità da parte dei creditori di agire con lo strumento alternativo (all'esecuzione civile) del giudizio di ottemperanza non farebbe che frustrare la finalità della norma, consentendo l'instaurazione di singole procedure di recupero dei crediti dinanzi al giudice amministrativo con l'effetto di aggirare sostanzialmente la previsione di sospensione delle azioni esecutive posta per l'azione davanti al giudice civile.

A tale riguardo non pare sufficiente, ai nostri fini, a giustificare la possibilità di agire in ottemperanza la differenza strutturale che presenta quest'ultima rispetto all'azione esecutiva in sede civile, costituita dalla nomina di un commissario ad acta.

Non si vede, difatti, come il commissario ad acta investito del singolo incarico possa procedere al pagamento del singolo debito senza interferire con la finalità della norma di consentire l'organica attuazione di programmi di riequilibrio economico finanziario (e, nello specifico, del regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto dell'art. 11, comma 2, della legge n. 122/2010, che prevedeva una procedura di ricognizione dei debiti e la predisposizione di un piano con le modalità ed i tempi di pagamento).

La *ratio* della norma in esame non pare solo quella di sottrarre i beni strumentali al servizio al riparo da singole azioni esecutive idonee a distrarle dalla loro destinazione, bensì anche quella di consentire la realizzazione di un organico programma di riassetto economico finanziario.



Per tali rilievi il Collegio ritiene che anche la proponibilità del giudizio d'ottemperanza sia assoggettata ai termini di sospensione previsti dalla legge n. 220/2010.

Detto questo, però, il Collegio ritiene possa prospettarsi una questione di possibile incostituzionalità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, con riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione.

In tal senso peraltro si è già espresso il T.A.R. Campania Salerno, sez. I, con le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 1479 ed n. 1481, entrambe del 7 settembre 2011, di cui verranno in gran parte riprese le motivazioni.

Il Collegio, pur ravvisando l'identità delle questioni di costituzionalità in questione ritiene però di dover sollevare anch'esso questione di costituzionalità perché, da un lato, le questioni già oggetto di rimessione alla Corte costituzionale riguardano ricorsi per l'ottemperanza che, al contrario di quello ora in questione, sono stati instaurati prima dell'intervenuta modifica dell'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 ad opera cui all'art. 17, comma 4, e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 e, pertanto, le relative questioni erano formalmente riconducibili al testo della norma antecedente alla modifica (anche se le ordinanze di rimessione davano debitamente conto dell'intervenuta sopravvenienza normativa).

Dall'altro il Collegio ha tenuto conto di quanto indicato dalla giurisprudenza civile ed, in particolare, dalla Corte di Cassazione, sez. II, 24 novembre 2006, n. 4946, atteso altresì che l'art. 79 del codice del processo amministrativo rinvia, per quanto riguarda le cause di sospensione del processo al codice di procedura.

La pronuncia in questione si determinata negativamente in ordine alla possibilità di sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c. nel caso di pendenza di giudizio di costituzionalità sulla stessa questione sollevata in altro giudizio, ritenendo che, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, quando in un giudizio civile si pone una questione di costituzionalità, anche qualora penda, in quanto sollevata in altro giudizio, la medesima questione avanti la Corte costituzionale il giudice è tenuto, qualora ritenga la questione rilevante, a investire a sua volta la Corte costituzionale e solo per questa ipotesi che è prevista la sospensione del giudizio.

Per quanto riguarda i profili di incostituzionalità, appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 2, comma 89, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (Legge finanziaria 2010), per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla sua data di entrata in vigore (1° gennaio 2010), impediva ai creditori di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie od ospedaliere delle regioni che avessero sottoscritto i piani di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della menzionata legge n. 311 del 2004, ciò allo scopo di conseguire gli obiettivi sottesi ai piani medesimi, volti ad aggredire i disavanzi verificatisi nel settore sanitario. La norma stabiliva inoltre che i pignoramenti, eventualmente eseguiti, non avrebbero vincolato gli enti debitori e i tesoriери, i quali avrebbero potuto ugualmente disporre delle somme per i loro fini istituzionali. Quest'ultima previsione introduceva un meccanismo retroattivo in grado di rendere del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e di consentire agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate (cd. «svincolo delle somme»).

Le perplessità legate ai probabili profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la normativa comunitaria, ha indotto il legislatore a modificare la disposizione citata con l'art. 1, comma 23-*vicies* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. decreto Milleproroghe, convertito, con modificazioni, nella legge n. 25 del 26 febbraio 2010), il quale ha ridotto da dodici a due mesi l'efficacia temporale del blocco delle azioni esecutive.

In virtù di questa modifica, a partire dal 1° marzo 2010, veniva ripristinato il diritto dei creditori di agire in giudizio per il soddisfacimento delle pretese vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere debitorie.

Senonché, la situazione di deficit complessivo del sistema sanitario e le difficoltà, da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, di raggiungere l'auspicato riequilibrio economico-finanziario, hanno tuttavia indotto il Governo ad intervenire nuovamente. L'art. 11, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2010, n. 78 — convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 — stabiliva infatti che «Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariale alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari ad acta procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive



nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime». Questa norma — rispetto all'art. 2, comma 89, legge n. 191 del 2009 — presentava la novità sostanziale di non contemplare più lo «svincolo delle somme».

In seguito, il legislatore — con l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 — ha riproposto la precedente disposizione nella sua interezza, posticipando però al 31 dicembre 2010 il termine sino al quale non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ed ha reinserito il principio secondo cui i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoreri i quali possono disporre, per le loro finalità istituzionali, delle somme ad essi trasferite durante il suddetto periodo.

Infine l'art. 17, comma 4 e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (entrato in vigore il 6 luglio 2011) convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha modificato il suindicato articolo l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, portando al 31 dicembre 2012 il termine sino al quale non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive e quello sino al quale i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non producono effetti e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoreri.

Illustrato il quadro normativo di riferimento, il Collegio è dell'avviso che, per quanto la disposizione contenuta all'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, così come modificata dall'art. 17, comma 4, lett. e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, sia ispirata dall'intento di contribuire al risanamento, nel settore sanitario, dei bilanci deficitari delle amministrazioni regionali, la stessa presenti possibili molteplici violazioni di fondamentali principi di diritto espressamente tutelati dalla Costituzione e dal diritto comunitario.

Pertanto, avuto riguardo alla concreta incidenza della richiamata normativa sui diritti creditori di parte ricorrente, il Collegio ritiene — riprendendo gli assunti motivazionali delle suindicate ordinanze n. 1479 ed n. 1481 del T.A.R. Salerno — che i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, si presentino non manifestamente infondati, sotto plurimi e concorrenti profili.

L'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 presenta aspetti di contrasto con l'art. 24, commi 1 e 2, e 111, comma 2, della Costituzione perché introduce una norma speciale che elide la possibilità della soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore in applicazione delle norme di diritto comune.

L'entrata in vigore della citata disposizione ha in pratica reso inutile la possibilità riconosciuta ai creditori di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento per dissesto finanziario.

Ciò appare ancora più evidente ove si consideri che la norma contestata ha reintrodotto la previsione secondo la quale divengono del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e consente agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate.

Una norma della specie, incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2.

Si palesa inoltre la violazione del principio del giusto processo proclamato dall'art. 111, comma 2, perché la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e, dall'altra, incide sulla ragionevole durata del processo.

Non sembra deporre, in senso contrario, la considerazione secondo la quale il legislatore, con la norma contestata, non ha inteso privare in via definitiva i creditori delle aziende sanitarie o ospedaliere di promuovere azioni a tutela del proprio diritto, ma lo ha soltanto sospeso per un tempo determinato, allo scopo di agevolare in concreto le possibilità delle regioni di rientrare dal dissesto finanziario ed evitare, nel frattempo, che le stesse siano sottoposte alla pressione derivante dalle esposizioni debitorie delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Per questa ragione e per un limitato intervallo di tempo, i debiti delle predette aziende sono semplicemente congelati, ciò a tutela dell'interesse pubblico al corretto andamento dei conti pubblici e, pertanto, a beneficio della collettività.

È facile sul punto ribattere che una mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito può produrre effetti considerevoli sulla situazione economica e patrimoniale del creditore. Peraltro, l'efficacia limitata nel tempo di tale sospensione è nei fatti smentita dalla prassi seguita dal legislatore che, negli scorsi anni e, da ultimo, con il recente decreto-legge n. 98/2011, ricorre allo strumento della proroga allo scopo di mantenere in vita il regime speciale.



Sicché, la fissazione di un termine finale di efficacia della norma derogatoria di diritto speciale appare sempre più spesso un meccanismo elusivo al quale il legislatore ricorre per rendere in apparenza più «digeribili» misure legislative volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato — grazie all'espedito delle proroghe — l'efficacia del diritto ordinario.

In senso contrario alla censura di violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. potrebbe osservarsi che un'eventuale azione del creditore proposta nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, in presenza di una normativa che sospende il pagamento dei relativi crediti, sarebbe suscettibile di pronuncia di inammissibilità in rito, salvo la possibilità di proporre nuovamente l'azione giurisdizionale, una volta che la normativa derogatoria esaurisca i suoi effetti per lo spirare del termine finale fissato per legge.

In questo senso, un'eventuale lesione del principio della ragionevole durata del processo, potrebbe eventualmente porsi per i ritardi registrati nel giudizio successivo che affronti il merito della questione.

A questa osservazione è facile tuttavia replicare che il principio della ragionevole durata del processo va sempre collegato alla pretesa sostanziale che si intende fare valere in giudizio.

In altri termini, per valutare se un processo si è svolto in tempi ragionevoli occorre considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria in relazione alla pretesa di diritto sostanziale per la quale il soggetto ha adito il giudice, essendo del tutto indifferente che per quella pretesa siano state proposte in successione una pluralità di azioni.

Utile appare, in proposito, uno sguardo sull'ordinamento comunitario.

L'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, cd. Carta di Nizza, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, garantisce, quale diritto dell'Unione, il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale ed entro un termine ragionevole.

Sul punto, si rammenta che l'art. 6, 1° par., del Trattato di Lisbona sancisce che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle amministrazioni sanitarie pubbliche di Regioni in dissesto, divieto operante, per effetto della sovrapposizione di normative succedutesi nel tempo, da circa due anni con probabilità di proroghe, sembra porsi in aperto contrasto con il diritto dell'individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, da concludersi peraltro entro un termine ragionevole.

La norma in discussione impedisce al creditore — persona fisica o giuridica che sia — l'esercizio del diritto soggettivo individuabile in una posizione giuridica di vantaggio consistente nel potere di agire nei confronti di altri soggetti, tra cui le pubbliche amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi espressamente riconosciuti dall'ordinamento.

L'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 presenta inoltre aspetti di contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

A fronte dell'improcedibilità dell'azione esecutiva e dell'odierno ricorso per ottemperanza, il diritto di credito vantato in virtù di un titolo esecutivo è subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica ed, in quanto tali, di contenuto del tutto generico.

Il creditore si trova quindi nell'impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica, allo scopo di ricavarne un legittimo profitto, in particolare laddove operi nel territorio della Regione Campania, con palese discriminazione rispetto ai creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate, invece, in altre regioni per le quali un simile impedimento non sussiste.

Ne deriva una evidente disparità di trattamento, in contrasto al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 1, della Costituzione,

Né, in senso contrario, la previsione contenuta all'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 appare assistita dai principi di ragionevolezza e di adeguatezza.

Ed invero, il rinvio della data di adempimento delle obbligazioni — le quali, per loro natura, non possono che riferirsi ad impegni assunti per il passato — si pone come un mero artificio per tamponare l'esposizione finanziaria della Regione in dissesto ma non sembra francamente in grado di realizzare l'obiettivo del rientro.

Benché i rapporti debitori abbiano contribuito ad incrementare la situazione di dissesto, è tuttavia evidente che il risanamento dei conti è conseguibile con ben diversi strumenti; valga tra tutte l'Osservazione che, comunque, i debiti pregressi, sebbene sospesi, continuano a fare parte della massa passiva del bilancio contabile dell'ente e che, in ogni caso, andranno pagati con la sola incertezza circa l'an.



Il risanamento infatti può realizzarsi grazie ad una complessa attività programmatrice e di cooperazione tra Stato e Regione, secondo modalità tra costoro concordate volte a scadenzare il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il futuro.

È questa infatti la direzione indicata dall'art. 1, comma 180, della menzionata legge n. 311 del 2004.

In questo senso, una previsione legislativa, quale l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, che preclude la richiesta di adempimento sino ad una data determinata non appare né adeguata né ragionevole perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di ricevere soddisfazione della propria legittima pretesa pecuniaria, in virtù della piana applicazione delle comuni regole del diritto privato e del diritto processuale civile, e quello pubblico, volto a ristabilire ordine nei conti dell'ente, sacrifica pesantemente il primo senza che vi sia una reale contropartita in favore del secondo.

La normativa censurata presenta inoltre elementi di contrasto anche con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost.

Spesso, i soggetti che intrattengono rapporti economici con le amministrazioni pubbliche sanitarie sono in prevalenza imprenditori, i quali hanno stipulato con queste contratti per la fornitura di beni o di servizi a seguito di procedure di evidenza pubblica.

Per un imprenditore, in misura forse più accentuata rispetto ad un ordinario creditore, la puntualità nel ricevere i pagamenti costituisce un fattore decisivo per il buon andamento dell'azienda. L'affidabilità del contraente nell'adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi pattuiti, rende possibile una saggia e più serena programmazione dell'attività d'impresa, ridimensiona notevolmente la necessità del ricorso ad onerosi prestiti e finanziamenti bancari, consente all'imprenditore di rispettare le scadenze di pagamenti ai quali sia a sua volta tenuto.

Non a caso, i rilevanti condizionamenti che la materia dei pagamenti produce sul libero mercato e la concorrenza hanno sollecitato l'interesse dell'ordinamento comunitario.

Sul punto, la direttiva 2000/35/CE — che sarà sostituita, con effetto dal 16 marzo 2013, dalla Direttiva UE del Parlamento e del Consiglio n. 7 del 16 febbraio 2011 — ha introdotto a livello comunitario una normativa generale contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nel settimo considerando, la direttiva chiarisce infatti che i periodi di pagamento eccessivi ed i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni, dando origine a problemi che costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro.

Poiché, come chiarisce l'ottavo considerando, in alcuni Stati membri i termini contrattuali di pagamento differiscono notevolmente dalla media comunitaria, le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

Questa situazione limita notevolmente le transazioni commerciali tra gli Stati membri, in contrasto all'articolo 14 del Trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno in condizioni tali da garantire che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne.

L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla richiamata direttiva 2000/35/CE, con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche le pubbliche amministrazioni, ciò allo scopo di contrastare la loro cronica e deprecabile lentezza di quest'ultime nell'adempiere ai propri debiti.

L'art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 231 del 2002 ha fissato il fondamentale principio secondo cui gli interessi (moratori) decorrono, automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Non può passare inosservato lo strabismo del legislatore italiano che, da un lato, con il d. lgs. 231/2002 traccia una disciplina generale, anche in attuazione della normativa comunitaria, volta a pressare le amministrazioni pubbliche, tendenzialmente recalcitranti, ad effettuare con regolarità e tempestività i pagamenti dovuti e, dall'altro, con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, consente una deroga speciale per presunte superiori ragioni di finanza pubblica.

Tale deroga appare invero vessatoria solo ove si rifletta sulla circostanza che, a parti invertite, ossia nei casi in cui sia l'amministrazione ad essere creditrice, in particolare nel caso delle obbligazioni di natura fiscale e previdenziale, il legislatore appronta un ben più efficace inventario di strumenti esecutivi per forzare l'adempimento.



Tutto quanto premesso:

alla luce dei riassunti rilievi, la questione di legittimità costituzionale dell'1, comma 51, citato si appalesa prima facie:

a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta l'inammissibilità dell'odierno ricorso ed alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito soddisfattiva delle pretese di parte ricorrente;

b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche.

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità, deve essere disposta la sospensione del giudizio e la remissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci in proposito.

*P. Q. M.*

a) *Dichiara rilevanti per la decisione del giudizio di ottemperanza proposto con il ricorso di cui al R.G. n. 4868/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 222, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41, 111, comma 2, della Costituzione;*

b) *Sospende il giudizio in corso;*

c) *Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

d) *Dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale insieme a tutti del procedimento (previa formazione dell'indice ex art. 36 disp. att. c.p.c.) e con la prova delle predette notificazioni e comunicazioni, alla Corte Costituzionale.*

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

*Il Presidente: NAPPI*

*L'estensore: D'ALESSANDRI*

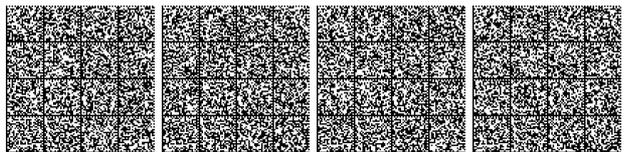
12C0113

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-014) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

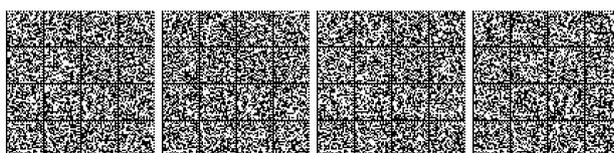
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,  
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e  
[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

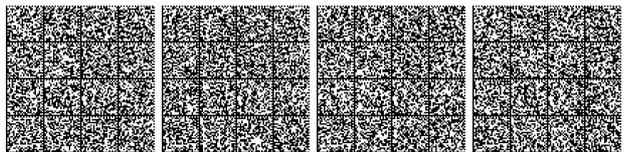
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
(di cui spese di spedizione € 73,81)\*

- annuale € **300,00**  
- semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € **86,00**  
- semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
(€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 9,00

