

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

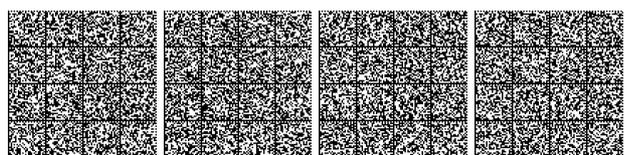
Roma - Mercoledì, 18 marzo 2015

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

CORTE COSTITUZIONALE

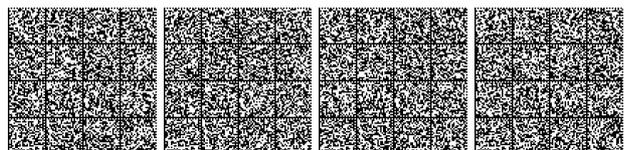




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **31.** Sentenza 27 gennaio - 12 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio regionale - Entrate - Imposte di fabbricazione, su tutti i prodotti che ne siano gravati, generati nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato.
- Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014), art. 1, comma 1.
 - Pag. 1
- N. **32.** Sentenza 10 febbraio - 12 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Disposizioni in materia di servizio idrico integrato (facoltà di gestione autonoma per i Comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti; contenuto dei piani d'ambito; esercizio di poteri sostitutivi) e di gestione integrata dei rifiuti (compiti dell'Autorità d'ambito).
- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e).
 - Pag. 8
- N. **33.** Sentenza 25 febbraio - 12 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Appalti pubblici di importo superiore a 100 mila euro - Tracciabilità dei flussi finanziari attraverso l'utilizzo di un unico conto corrente sul quale far confluire tutte le somme relative all'appalto - Disposizioni per il contrasto alla criminalità organizzata.
- Legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), art. 2, commi 1 e 2.
 - Pag. 18
- N. **34.** Sentenza 10 febbraio - 12 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Cave e torbiere - Incrementi tariffari concernenti l'attività di cava di cui all'art. 24 della legge della Regione Marche n. 19 del 2007 - Estensione ai titolari di convenzioni precedenti.
- Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), art. 42, comma 3.
 - Pag. 28



N. 35. Ordinanza 10 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011 - Validità e di efficacia dei permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 e delle denunce di inizio attività esecutive alla medesima data.

- Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), art. 17, comma 1.

..... Pag. 36

N. 36. Ordinanza 11 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Cumulo giuridico delle sanzioni - Limitazione ai soli illeciti per violazione di norme in materia previdenziale ed assistenziale.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 8, secondo comma, introdotto dall'art. 1-sexies del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Manovre urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11.

..... Pag. 40

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

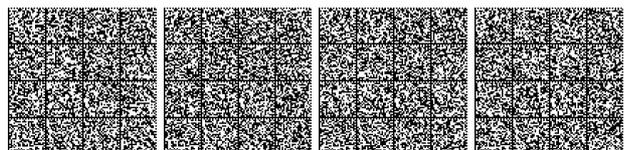
Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria per la mancata indicazione della fonte di finanziamento delle minori entrate.

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, art. 3.
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Opere per le quali è stata negata l'intesa - Previsione che la soluzione per la quale c'è stato il diniego sarà valutata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base del diniego e che abbia minore impatto ambientale e sismico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni - Violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione del principio di leale collaborazione per la previsione di una forma d'intesa non paritaria.

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, art. 4.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. m) (in relazione agli artt. 14-quater, comma 3, e 29, comma 2-ter, della legge 8 agosto 1990, n. 241), e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 7, lett. n), e 8, lett. b), n. 2.

Pag. 45



- n. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Definizioni - Inserimento della locuzione parco commerciale - Previsione che i parchi commerciali sono considerati medie o grandi strutture di vendita e che l'apertura, il trasferimento, l'ampliamento e la modifica del settore merceologico sono soggetti ad autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale in contrasto con la normativa comunitaria e statale - Violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Commercio al dettaglio nelle medie strutture di vendita - Apertura, trasferimento di sede, ampliamento della superficie di vendita e modifica di settore merceologico - Previsione che il Comune definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle relative autorizzazioni sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale e le altre parti sociali interessate individuate dal Comune medesimo - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, art. 11.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 14.

Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica - Previsione che il Comune definisce le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento, previo parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni - Inosservanza degli obblighi internazionali.

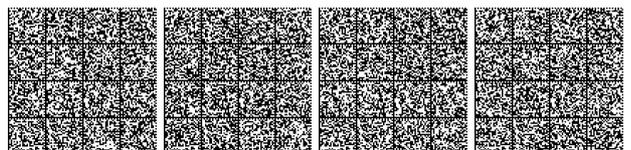
- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 14.....

Pag. 48

- n. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Lombardia per il contenimento e l'eradicazione delle nutrie - Previsione che, al fine di monitorare annualmente gli obiettivi di eradicazione, le Province istituiscono un Tavolo provinciale di coordinamento di controllo con diversi soggetti, tra cui le Prefetture - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciato coinvolgimento unilaterale di organi dello Stato da parte della Regione - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di "organizzazione amministrativa" dello Stato.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, art. 1, comma 1, lett. c), nella parte relativa al novellato art. 2, comma 2, lett. b), della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. g).



Caccia - Norme della Regione Lombardia per il contenimento e l'eradicazione delle nutrie - Disciplina delle metodologie di eradicazione - Prevista possibilità di usare in ogni periodo dell'anno tutte le armi comuni da sparo, le armi da lancio individuali e le trappole - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciato carattere non selettivo di alcuni degli strumenti consentiti (in particolare, del trappolaggio) - Contrasto con la disciplina nazionale ed europea in materia di caccia e fauna selvatica - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Contrasto con la normativa statale sull'uso delle armi - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, art. 1, comma 1, lett. *d*), sostitutivo dell'art. 3 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *h*) ed *s*); direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 (in particolare, art. 8, in combinato disposto con l'allegato IV); legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, comma 1, lett. *u*) e *z*), e 22; regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, art. 42; regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; legge 25 marzo 1986, n. 85.

Pag. 51

N. 29. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del 30 ottobre 2014

Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (c.d. legge Severino) - Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in caso di condanna non definitiva per determinati delitti (nella specie, quello di cui all'art. 323 c.p.) - Prevista efficacia retroattiva - Lesione di diritto fondamentale della persona - Incidenza sul dovere di svolgimento di una funzione sociale - Lesione del diritto di elettorato passivo - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 11, comma 1, lett. *a*), in relazione all'art. 10, comma 1, lett. *c*).
- Costituzione, artt. 2, 4, comma secondo, 51, primo comma, e 97, comma secondo.

Pag. 55

N. 30. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 20 novembre 2014

Università ed istituzioni di alta cultura - Professori universitari - Previsto trattenimento in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo - Abrogazione di detta previsione con il decreto-legge censurato, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di autonomia dell'università - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione di urgenza per l'assenza dei presupposti di straordinarietà e d'urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, 77, comma secondo, e 97, comma secondo.

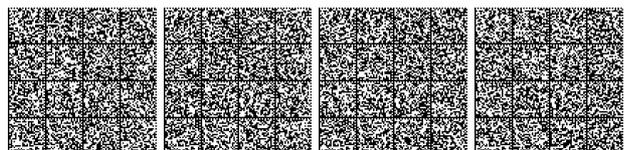
Pag. 65

N. 31. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 12 agosto 2014

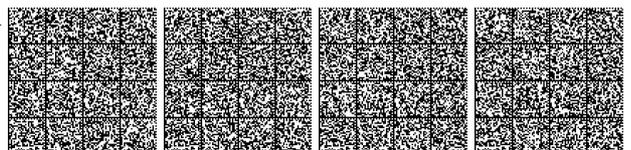
Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Norme speciali di deroga rispetto alla soglia di sbarramento - Limitazione alle sole minoranze linguistiche aventi uno Stato di riferimento (francese della Valle d'Aosta, tedesca della Provincia di Bolzano e slava del Friuli-Venezia Giulia) - Conseguente esclusione della minoranza friulianofona - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della libertà di voto e della libertà elettorale della predetta minoranza.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, artt. 12, comma nono, 21, primo comma, nn. 1) e 3), e 22, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48, comma secondo, e 51, primo comma.

Pag. 74



- N. 32. Ordinanza del Tribunale di Verona del 27 marzo 2014
Fallimento e procedure concorsuali - Procedura di concordato preventivo - Proposta di concordato contenente una transazione fiscale che preveda il pagamento non integrale del credito IVA - Necessaria inammissibilità alla stregua del diritto vivente - Conseguente impossibilità per la pubblica amministrazione di valutare “in concreto, e nel singolo caso proposto e quindi senza generalizzazione”, la convenienza della proposta e del piano dell’imprenditore che prospettino un grado di soddisfazione del credito IVA in misura pari al valore delle attività del proponente e superiore a quella ricavabile dalla procedura fallimentare - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
 – Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 160 e 182-ter.
 – Costituzione, art. 97.
Fallimento e procedure concorsuali - Procedura di concordato preventivo - Proposta di concordato contenente una transazione fiscale che preveda il pagamento non integrale del credito IVA - Necessaria inammissibilità alla stregua del diritto vivente - Conseguente impossibilità per la pubblica amministrazione di accettare, in relazione a crediti IVA, un pagamento inferiore al credito ma superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore - Violazione della parità di trattamento rispetto a tutti gli altri creditori privilegiati.
 – Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 160 e 182-ter.
 – Costituzione, art. 3..... Pag. 80
- N. 33. Ordinanza del Tribunale di Milano del 12 dicembre 2014
Straniero - Pensione di invalidità civile per i sordi ed indennità di comunicazione - Condizioni - Titolarietà della carta di soggiorno - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell’ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee a seguito di pronunce della Corte costituzionale (sent. nn. 11/2009 e 187/2010) - Violazione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione del principio di tutela della salute - Violazione della garanzia assistenziale.
 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
 – Costituzione, artt. 2, 3, 10, 32 e 38. Pag. 83
- N. 34. Ordinanza del Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento del 16 gennaio 2015
Caccia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Pianificazione faunistica e prelievo venatorio nei parchi naturali provinciali - Previsione dell’esercizio del prelievo venatorio per gli “aventi diritto” - Contrasto con il principio di divieto venatorio all’interno dei parchi anche provinciali stabilito dalla normativa statale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, artt. 24, comma 1, e 8, comma 1, in combinato disposto con l’art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11.
 – Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. b); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 6. Pag. 85





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 31

Sentenza 27 gennaio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio regionale - Entrate - Imposte di fabbricazione, su tutti i prodotti che ne siano gravati, generati nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014), art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 marzo 2014, depositato in cancelleria il 27 marzo 2014 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di intervento di Cossa Michele ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Andrea Panzarola per Cossa Michele ed altro e l'avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24-27 marzo 2014 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi dell'anno 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014), in riferimento agli artt. 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere a), e) e q) e all'art. 119 della Costituzione.



L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014 dispone che «Ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera d), e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato».

L'art. 8, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 1948 dispone che: «Le entrate della regione sono costituite:

a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;

b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;

c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;

d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;

e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;

f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;

g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;

h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;

l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;

m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

Esponde il Presidente del Consiglio dei ministri che la materia disciplinata dalle norme regionali in esame attiene al sistema impositivo delle accise: in base all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331 (Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 ottobre 1993 n. 427, l'accisa è «l'imposizione diretta sulla produzione o sui consumi prevista dalle vigenti disposizioni, con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo e corrispondente sovrimposta di confine o di consumo»; l'art. 2 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), dispone inoltre che l'accisa è esigibile solo dall'atto della immissione in consumo, e tale previsione - secondo il ricorrente - sarebbe perfettamente aderente a quanto disposto dalla normativa comunitaria di riferimento e in particolare dalla direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/118/CE (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE), in vigore dal 15 gennaio 2009 e attuata nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (Attuazione della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, il dato rilevante sarebbe costituito dall'effettiva immissione in consumo nel territorio nazionale, che rappresenterebbe la circostanza condizionante il perfezionamento della pretesa tributaria, in mancanza della quale quest'ultima rimarrebbe estinta: pertanto, il fatto generatore dell'accisa (quale la produzione o l'importazione dei prodotti sottoposti) non risulterebbe sufficiente da solo a quantificare concretamente l'entità della pretesa tributaria che dipenderebbe invece dall'impiego reale degli stessi prodotti nel luogo di effettivo consumo.

Da quanto sopra ne deriverebbe, secondo il ricorrente, che potrebbero spettare alla Regione autonoma Sardegna le somme relative alle accise per le quali si sia verificato nella Regione non soltanto il fatto generatore ma altresì la condizione di esigibilità che si realizza al momento dell'immissione in consumo nello stesso territorio dei prodotti soggetti ad accisa.



Da quanto esposto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata si configurerebbe come una norma interpretativa della disposizione statutaria dell'art. 8, comma 1, lettera *d*), e comma 2, peraltro espressamente richiamata: essa quindi violerebbe gli artt. 8, 54 e 56 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, in quanto la norma impugnata, mediante l'introduzione del termine «generate», avrebbe l'intento di interpretare il criterio di quantificazione del gettito delle accise (gettito compartecipato dalla Regione autonoma Sardegna nella misura dei nove decimi per effetto di quanto previsto dallo stesso art. 8, comma 1, lettera *d*), e comma 2, dello statuto) - sulla base appunto della «generazione» nel territorio regionale; secondo il ricorrente, però, tale criterio di quantificazione introdotto in via interpretativa non risulterebbe coerente con il criterio del «percolato», cui fa invece testualmente riferimento lo stesso art. 8 dello statuto: mentre, infatti, il criterio del «generato», sarebbe riferito alla produzione complessiva che si realizza nel territorio della Regione, anche se relativa a prodotti che poi scontano il tributo nella restante parte del territorio nazionale, il criterio del «percolato», invece, sarebbe da riferirsi esclusivamente ai prodotti immessi in consumo nel territorio regionale. Infatti, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, l'immissione in consumo renderebbe esigibile l'accisa, e quindi solo con il pagamento del prezzo questa sarebbe «percolata», così integrando la fattispecie costitutiva dell'obbligazione tributaria. Diversamente, conclude sul punto il ricorrente, se il prodotto esce dal territorio regionale prima di essere immesso in consumo (come in tutti i casi di regime sospensivo nei quali l'uscita del prodotto dal deposito fiscale non costituisce, altresì, immissione in consumo) non potrebbe aversi né «percolazione» del tributo nel territorio regionale, ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera *d*), dello statuto, né tanto meno «maturazione della fattispecie impositiva nel territorio regionale», ai sensi del secondo comma 2 del medesimo art. 8.

Per tutto quanto sin qui dedotto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe evidente il contrasto della norma impugnata con la disposizione statutaria, in quanto essa sostanzialmente abrogerebbe la rilevanza costitutiva del momento dell'esigibilità, legato a quello dell'immissione in consumo, esaurendo la fattispecie nel solo elemento, necessario, ma non ancora sufficiente, della fabbricazione od importazione (in Sardegna) del prodotto (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione 6 novembre 2013, n. 24912 e 21 marzo 2012, n. 4511).

1.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, ponendosi come norma interpretativa e di attuazione dell'art. 8 dello statuto della Regione autonoma Sardegna, violerebbe inoltre l'art. 56 del medesimo statuto sotto un ulteriore profilo, con riferimento alle disposizioni che regolano la gerarchia delle fonti, laddove quest'ultima disposizione stabilisce che «Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo».

Ne deriverebbe, secondo il ricorrente, che qualsiasi modifica, integrazione, od anche solo interpretazione di norme statutarie (quale, nel caso di specie, l'art. 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948) non potrebbe che essere affidata a disposizioni di pari rango nella gerarchia delle fonti, ovvero alle norme di attuazione statutaria; norme, quest'ultime, che pur non avendo natura di norme costituzionali, sarebbero peraltro dotate di forza superiore a quella delle leggi ordinarie in virtù del peculiare procedimento di approvazione previsto dagli stessi statuti speciali, che nel caso della Regione autonoma Sardegna prevede il coinvolgimento di una apposita Commissione paritetica costituita con rappresentanti dello Stato e della Regione nell'approvazione di tali norme (art. 56 dello statuto).

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma in esame, sempre in riferimento alle disposizioni che regolano la gerarchia delle fonti, violerebbe altresì l'art. 54 dello statuto il quale dispone che «Per le modificazioni del presente statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un *referendum* consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale. Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

L'art. 8 dello statuto rientra nel Titolo III (disposizioni di carattere finanziario). Ai sensi del comma 5 dell'art. 54 dello stesso statuto, esso può essere modificato solo con legge ordinaria della Repubblica su proposta del Governo o della Regione. Non sarebbe quindi consentito alla semplice legge regionale modificare unilateralmente e sostanzialmente una norma finanziaria dello statuto, come invece sarebbe avvenuto nel caso in esame.



1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì che il criterio di quantificazione del gettito delle accise introdotto dal legislatore regionale con l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014, laddove deroga all'applicazione di norme comunitarie e prevede una diversa ripartizione del gettito delle accise spettanti alla Regione, violerebbe gli artt. 117, primo comma (sotto il profilo delle competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento comunitario e obblighi internazionali) e secondo comma, lettere *a)*, *e)* e *q)*, Cost. (sotto i profili delle competenze esclusive dello Stato nelle materie di politica estera, sistema tributario e contabile dello Stato e dogane) e l'art. 119 Cost., che, al primo comma, riconosce alle Regioni «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», e stabilisce che esse «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» ed ulteriormente dispone, al secondo comma, che le Regioni «Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile alloro territorio».

Esponde in proposito il ricorrente che le disposizioni comunitarie in materia stabilirebbero che le accise costituiscono tributi armonizzati a livello comunitario e distinguerebbero chiaramente il momento generatore dell'obbligazione tributaria dal momento di esigibilità dell'imposta.

La direttiva dell'Unione europea n. 2008/118/CE, relativa al regime generale delle accise, stabilisce che «ai fini del corretto funzionamento del mercato interno rimane necessario che la nozione di accisa e le condizioni di esigibilità dell'accisa siano uguali in tutti gli Stati membri, occorre precisare a livello comunitario il momento in cui i prodotti sottoposti ad accisa sono immessi in consumo e chi è il debitore dell'accisa».

La predetta direttiva è stata successivamente recepita dal d.lgs. n. 504 del 1995.

Per quanto concerne la nascita dell'obbligazione tributaria e l'esigibilità delle accise, l'art. 2 del medesimo decreto legislativo dispone, al comma 1, che «Per i prodotti sottoposti ad accisa l'obbligazione tributaria sorge al momento della loro fabbricazione [...] ovvero dalla loro importazione» e, al comma 2, che «L'accisa è esigibile all'atto della immissione in consumo del prodotto nel territorio della Stato».

L'esigibilità dell'accisa si realizzerebbe, quindi, a seguito dell'estrazione dei prodotti dal deposito fiscale ed il loro trasferimento a depositi od impianti. Solamente in tale momento sarebbe possibile individuare la destinazione dei prodotti e la conseguente aliquota da applicare. Apparirebbe quindi evidente per il ricorrente che nessun introito si concretizzerebbe per l'erario al mero sorgere dell'obbligazione tributaria, vale a dire al momento della fabbricazione dei prodotti sottoposti ad accisa. Pertanto, facendo applicazione di tali principi il termine «percolato», ai fini dell'individuazione delle somme spettanti alla Regione autonoma Sardegna, non potrebbe che essere inteso con riferimento all'accisa relativa ai prodotti immessi in consumo.

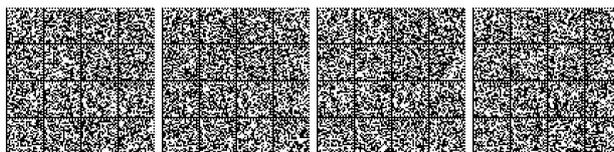
Diversamente, l'interpretazione derivante dalla norma regionale mirerebbe ad attribuire alla Regione una quota di tutte le accise potenzialmente riconducibili ai prodotti fabbricati nel territorio regionale. Tale disposizione, pertanto, contrasterebbe con il quadro normativo comunitario citato. Il ricorrente rammenta che anche la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe più volte evidenziato il nesso che lega l'accisa al territorio in cui si realizza il consumo del prodotto (sono richiamate le sentenze n. 185 del 2011 e n. 115 del 2010).

In conclusione, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata - laddove scinde, solo per il territorio della Regione autonoma Sardegna, il momento della generazione del prodotto e quello della immissione in consumo, che invece nel sistema generale delle accise sono inscindibilmente connessi al fine di integrare la fattispecie impositiva, - violerebbe quindi il fondamentale principio del coordinamento tra la finanza regionale e quella statale, creando solo per la Sardegna una anomala figura di accisa imponible a prescindere dall'immissione in consumo.

2.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

2.1.- Sono intervenuti in giudizio gli onorevoli Michele Cossa e Attilio Dedoni, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Gli intervenienti riferiscono di essere attualmente consiglieri regionali sardi e di aver ricoperto la medesima carica anche nella legislatura durante la quale il Consiglio regionale ha approvato la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Per tali motivi, essi argomentano, non solo dovrebbero ritenersi astrattamente titolari del potere legislativo, ma si dovrebbe altresì tenere conto che di tale potere i medesimi hanno fatto concreto esercizio, concorrendo alla approvazione della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014, legge finanziaria regionale, ed in tal modo se ne sarebbero assunti la responsabilità (politica ed amministrativa): tale condizione giustificerebbe la loro legittimazione ad intervenire nel presente giudizio di legittimità costituzionale, in difesa della disposizione impugnata ed al fine di evitare lo stravolgimento del bilancio regionale.



A sostegno della ammissibilità dell'atto di intervento evidenziano che esso è stato proposto nel rispetto dei termini previsti dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per il giudizi davanti alla Corte costituzionale e sostengono che nei loro confronti non potrebbe trovare applicazione il restrittivo e consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale non sarebbe ammissibile l'intervento in tale tipologia di giudizi se esercitato da soggetti che non siano titolari di potestà legislativa (sono richiamate le sentenze n. 121 del 2010, n. 172 del 1994 e n. 111 del 1975): sostengono difatti gli intervenienti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte tale divieto ricorrerebbe laddove si rinvenisse la possibilità (per coloro il cui intervento non sia consentito) di tutelare i propri «interessi» giuridicamente rilevanti dinanzi ad altra istanza giurisdizionale, od eventualmente anche di fronte a questa Corte, in via incidentale (sono citate le sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 118 del 2013), circostanza che invece non si verificherebbe per gli intervenienti, in quanto - essi sostengono - non resterebbe loro alcuna possibilità di far valere le proprie ragioni dinanzi ad altra autorità giudiziaria al fine di sostenere la legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Nel merito, gli intervenienti ritengono che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014, prevedendo che siano comprese nelle entrate regionali anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, «generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato», specificerebbe fedelmente la portata dell'art. 8 dello statuto, nel significato desumibile dal combinato disposto del comma 1, lettera *d*), e comma 2, laddove, in particolare, esso si riferisce alle imposte maturate in ambito regionale; espressione che sarebbe quindi da ritenere equivalente a quella utilizzata dalla legge regionale impugnata («generate») e conforme a quanto dispone la direttiva n. 2008/118/CE, che prevede all'art. 2 che «I prodotti sottoposti ad accisa sono soggetti a tale imposta all'atto: *a*) della loro fabbricazione, compresa, se applicabile, l'estrazione nel territorio della Comunità; *b*) della loro importazione nel territorio della Comunità», mentre l'immissione in consumo condizionerebbe solamente l'esigibilità del tributo (ai sensi dell'art. 7, paragrafo 1, della medesima direttiva n. 2008/118/CE).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014).

L'art. 1, comma 1, dispone che «Ai sensi dell'articolo 8, primo comma, lettera *d*), e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato».

Secondo il ricorrente tale disposizione contrasterebbe con il richiamato art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale dispone al comma 1 che «Le entrate della regione sono costituite: [...] *d*) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione» ed al comma 2 che «Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le imposte di fabbricazione sarebbero ricomprese nell'ambito delle «accise» e, in quanto tali, sarebbero esigibili solo al momento della immissione in consumo, in coerenza con le prescrizioni contenute nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), e della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/118/CE (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE).

Ad avviso della difesa erariale, la norma impugnata attribuirebbe alla Regione autonoma Sardegna, oltre alle imposte conseguenti ai prodotti «consumati» nel territorio sardo, anche quelle «percette» altrove, in quanto riferibili a prodotti fabbricati in Sardegna.

Al contrario, secondo il ricorrente, il fatto generatore dell'accisa (produzione od importazione dei prodotti sottoposti al tributo) non risulterebbe sufficiente da solo a quantificare concretamente l'entità della pretesa tributaria, che dipenderebbe dall'impiego degli stessi prodotti nel luogo di effettivo consumo.



Da quanto sopra ne deriverebbe che potrebbero spettare alla Regione autonoma Sardegna solamente le somme relative alle accise per le quali si è verificato nella Regione non soltanto il fatto generatore ma anche la condizione di esigibilità, che avviene al momento dell'immissione in consumo nello stesso territorio dei prodotti soggetti ad accisa.

Per tali motivi, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 8 dello statuto, in quanto, attraverso il termine «generate», si porrebbe in contrasto col criterio della «percezione», cui fa testualmente riferimento la stessa norma statutaria.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 54 dello statuto sotto il profilo del mancato rispetto, da parte di una semplice legge regionale, di un precetto contenuto nel Titolo III dello statuto afferente alla materia finanziaria che, ai sensi del comma 5 del citato art. 54, potrebbe essere modificato solo da una fonte di pari grado dello statuto o da una legge ordinaria dello Stato, secondo la prevista procedura concordata tra Governo e Regione.

La norma impugnata, se ritenuta disposizione di attuazione statutaria, violerebbe altresì l'art. 56 del medesimo statuto, che prevede per le disposizioni attuative la necessaria adozione di un apposito decreto legislativo, su proposta di una Commissione paritetica designata dallo Stato e dalla Regione autonoma Sardegna.

Inoltre, secondo il ricorrente, il criterio di quantificazione del gettito delle accise introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014, in quanto derogante all'applicazione di disposizioni comunitarie attraverso una diversa ripartizione del gettito delle accise spettanti alla Regione, creerebbe solo per la stessa un'anomala figura di accisa imponibile a prescindere dall'immissione in consumo.

Contrasterebbe, pertanto, con gli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *a*), *e*) e *g*), Cost., nonché con l'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in quanto attribuirebbe alla Regione una quota di tutte le accise potenzialmente riconducibili ai prodotti fabbricati nel territorio regionale, pur se destinati ad essere immessi in consumo fuori di esso.

La Regione autonoma Sardegna non si è costituita.

Hanno spiegato atto di intervento in giudizio, dichiarato inammissibile con ordinanza letta nell'udienza del 27 gennaio 2015, gli onorevoli Michele Cossa e Attilio Dedoni, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente.

2.- Ai fini della presente decisione è utile una premessa inerente al quadro normativo di riferimento.

L'art. 8 dello statuto della Regione autonoma Sardegna disciplina la compartecipazione regionale a vari tributi erariali. Tale disposizione, in seguito alle modifiche introdotte da ultimo dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), ha lasciato immutata la previsione riferita alla compartecipazione all'imposta di fabbricazione, limitata a quella «percepita nel territorio della regione», e reca ora un secondo comma secondo il quale «Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1995 precisa che l'obbligazione tributaria sorge già al momento della fabbricazione od importazione dei prodotti soggetti al tributo, compresa l'estrazione dal sottosuolo, mentre il successivo comma 2 chiarisce che l'accisa è esigibile all'atto dell'immissione in consumo del prodotto nel territorio dello Stato. Ne consegue che l'imposta diviene liquida ed esigibile in coincidenza con l'immissione in consumo dei prodotti soggetti al tributo. Solo in quel momento quest'ultimo viene riscosso da parte dello Stato mediante il versamento cui è tenuto il soggetto obbligato.

Prima di tale evento (o dei casi ad esso equiparati *ex lege*: art. 2, comma 2, capoverso, del d.lgs. n. 504 del 1995) l'imposta difetta ancora di liquidità, in quanto l'importo calcolato al momento della fabbricazione o dell'importazione dei prodotti è suscettibile di correzioni in diminuzione («abbuoni» secondo la terminologia del testo unico), con conseguente estinzione parziale dell'obbligo tributario, nei casi di perdite, distruzioni o cali (art. 4 del d.lgs. n. 504 del 1995). Ulteriore conferma della rilevanza fondamentale dell'immissione in consumo è poi la previsione che qualora le aliquote vigenti al momento dell'importazione o della fabbricazione dei prodotti ed a quello della loro immissione in consumo siano diverse, si applicano le aliquote in vigore al momento dell'immissione (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1995).

3.- Alla luce di tale premessa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014, proposta in riferimento all'art. 8 dello statuto, è fondata.



L'art. 8, comma 1, lettera. *d*), dello statuto circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle percette «nel territorio della Sardegna».

Questa previsione non è contraddetta dal comma 2 del medesimo art. 8, laddove sono menzionate le «[...] fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale [...]»: tale disposizione non estende la compartecipazione regionale alle accise riferibili a prodotti fabbricati od importati in Sardegna, ma poi immessi in consumo in altre Regioni.

In generale, la fattispecie tributaria può dirsi “matura” solo quando giunge a perfezionamento e l'imposta diviene quindi liquida ed esigibile; nel caso delle accise, come già visto, i momenti della liquidazione e della conseguente esigibilità del tributo coincidono con quello dell'immissione in consumo.

Quindi, il comma 2 dell'art. 8 dello statuto sardo può riguardare solamente fattispecie tributarie la cui condizione di esigibilità si verifichi pienamente nel territorio della Sardegna, sebbene la riscossione dei relativi tributi avvenga, per motivi derivanti dalla loro peculiare struttura, in diversa Regione. Così, ad esempio - come suggeriscono gli stessi lavori preparatori della legge n. 296 del 2006 che ha introdotto il comma 2 all'art. 8 dello statuto sardo - la norma è riferibile ai casi delle imposte sul reddito corrisposte a titolo di sostituto d'imposta da imprese aventi la sede legale in altra Regione dello Stato ma riferibili ad attività produttive insediate in Sardegna.

L'art. 1, comma 1, della l. reg. Sardegna n. 7 del 2014, sebbene assuma di disporre in coerenza con la richiamata norma statutaria, stabilisce, invece, che «nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato». Quest'ultimo precetto è chiaramente in contrasto con l'art. 8 dello statuto, il quale circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle «percette nel territorio della Sardegna».

In base a tale previsione statutaria la Regione autonoma Sardegna non può vantare alcun diritto di compartecipazione al gettito delle accise riscosse dallo Stato se riferibili a prodotti che, pur realizzati od importati all'origine nel territorio sardo, nondimeno siano stati successivamente immessi in consumo al di fuori dello stesso; di contro, concorrono certamente a tale riparto i prodotti fabbricati altrove, ma immessi in consumo in Sardegna.

Per quanto esposto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 7 del 2014.

4.- Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 27 gennaio 2015

ORDINANZA

Ritenuto che i signori Michele Cossa ed Attilio Dedoni hanno depositato atto di intervento nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 27 del 2014) avverso l'art. 1, comma, 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 7 del 21 gennaio 2014 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2014), opponendosi alla richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata; Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale; che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di Michele Cossa ed Attilio Dedoni nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T_150031

N. 32

Sentenza 10 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Disposizioni in materia di servizio idrico integrato (facoltà di gestione autonoma per i Comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti; contenuto dei piani d'ambito; esercizio di poteri sostitutivi) e di gestione integrata dei rifiuti (compiti dell'Autorità d'ambito).

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere *c)* ed *e)* della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28-30 aprile 2014, depositato in cancelleria il 6 maggio 2014 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Santarelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 28 aprile 2014, ricevuto dalla destinataria il successivo 30 aprile, depositato il 6 maggio 2014 e iscritto al n. 34 del registro ricorsi del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere *c)* ed *e)*, della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *s)*, della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 147, 202 e 238, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all'art. 3, comma 1, lettere *d)*, *e)* ed *f)*, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), e all'art. 10, comma 14, lettere *d)*, *e)* ed *f)*, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106.

1.1.- Premette il ricorrente che la legge regionale afferma di dettare, in attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie, norme relative all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni concernenti il servizio idrico integrato e la gestione integrata dei rifiuti, rafforzando il ruolo pubblico nel governo dei relativi servizi e definendo ruoli e competenze della Regione e degli enti locali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione. Nonostante tali enunciazioni di principio, prosegue il ricorrente, la legge regionale in esame contiene alcune previsioni che, ponendosi in contrasto con gli evocati parametri interposti, sono lesive della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, ed *s)*, Cost.).

1.2.- In particolare, l'art. 8 della legge reg. Liguria n. 1 del 2014 prevede che gli enti d'ambito, entro quattro mesi dalla data della loro costituzione, devono predisporre i piani d'ambito.



La difesa dello Stato lamenta che il comma 3 dell'art. 8 in esame, nel disporre che «Il Piano d'ambito deve prevedere agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli comuni», si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, attuativo dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (in seguito, «AEEG») le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo del servizio idrico integrato (in seguito, anche «SII»), con i compiti, tra gli altri, di definire i criteri per la determinazione delle tariffe sulla base dei principi stabiliti con legge dello Stato, ed individuare le agevolazioni tariffarie attraverso la previsione di «forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge». Per tale motivo, ad avviso del ricorrente, la norma regionale invade l'ambito di competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, di cui è espressione l'evocata disciplina sulle funzioni dell'AEEG in materia tariffaria (cita, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009).

1.3.- L'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2014 disciplina la facoltà di gestione autonoma del servizio idrico integrato. Esso prevede che «I comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, ferma restando la partecipazione all'ATO, hanno facoltà in forma singola o associata di gestire autonomamente l'intero servizio idrico integrato». Anche tale disposizione, ad avviso della difesa erariale, risulta essere in contrasto con la disciplina del SII tracciata dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 in funzione della razionalizzazione e concorrenzialità del mercato (sono nuovamente citate le sentenze di questa Corte sopra richiamate).

Secondo l'evocata normativa interposta, i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali (in seguito, «ATO») definiti dalle Regioni, che possono modificare le delimitazioni di detti ambiti per migliorare la gestione del SII, assicurandone lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei seguenti principi: unità del bacino idrografico; unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni delle risorse idriche; adeguatezza delle dimensioni gestionali. Sostiene il ricorrente che la norma regionale censurata, introducendo una soglia quantitativa di tipo demografico, senza considerare parametri fisici e tecnici e derogando all'unicità della gestione, contrasta con i suindicati principi e, pertanto, viola la competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

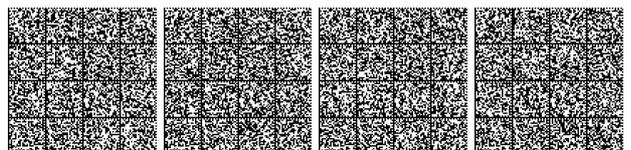
1.4.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce profili di illegittimità costituzionale anche in relazione all'art. 11 della legge figure n. 1 del 2014, il quale regolamenta l'esercizio dei poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti d'ambito e dei Comuni inadempienti qualora non vengano predisposti i piani d'ambito nei termini previsti e «non vengano posti in essere gli atti per la realizzazione delle opere previste dai piani d'ambito e necessarie a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».

Lamenta il ricorrente che la previsione in esame è lesiva delle competenze legislative esclusive statali sancite dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., in riferimento ai parametri interposti rappresentati dall'art. 10, comma 14, lettere *d*), *e*) ed *f*), del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, sulle funzioni della soppressa Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua e dal corrispondente art. 3, comma 1, lettere *d*), *e*) ed *f*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012 che ha individuato le funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'AEEG, ai sensi dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, i quali tra i compiti dell'Autorità contemplano la predisposizione del metodo tariffario per la determinazione della tariffa del SII; la verifica della corretta redazione del piano d'ambito, tramite osservazioni e rilievi, ed impartendo prescrizioni; l'approvazione delle tariffe proposte dal soggetto competente sulla base del piano d'ambito.

In tale quadro, la difesa erariale prospetta come «possibile il verificarsi di una indebita ingerenza della Regione, quando agisca in attuazione dei poteri sostitutivi degli enti d'ambito, nelle competenze che la legge dello Stato ha inteso attribuire specificamente alla competenza dell'AEEG» e richiama, in relazione all'art. 11 in scrutinio, le stesse censure mosse all'art. 8, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2014. A sostegno della prevalenza dei titoli competenziali statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., nel settore della uniforme metodologia tariffaria del SII, invoca, altresì, la recente sentenza di questa Corte n. 67 del 2013.

1.5.- In materia di gestione integrata dei rifiuti, il ricorrente deduce analoghi profili di illegittima incidenza, sulle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, dell'art. 15, comma 2, lettere *c*) ed *e*), della legge regionale n. 1 del 2014, relativo alle funzioni del Comitato d'ambito, organo attraverso il quale opera l'Autorità d'ambito per il governo del ciclo dei rifiuti, che il comma 1 dello stesso art. 15 in esame individua nella Regione Liguria.

In particolare, quanto alla censurata lettera *c*) del comma 2 dell'art. 15 - che attribuisce al Comitato la funzione di definire «l'articolazione degli standard di costo intesi come servizi minimi da garantire al territorio omogeneo e i criteri di determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee» - la



difesa erariale evoca, quale parametro interposto, l'art. 238, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani sulla base dei criteri generali definiti dal regolamento emanato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

A riprova della dedotta invasione dell'ambito di competenza esclusiva statale ad opera della disposizione regionale che detta criteri determinativi delle tariffe deve aggiungersi, secondo il ricorrente, che a legislazione vigente tali criteri sono definiti in via generale dal d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 (Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani) e che l'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e modificato dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221 - nel disciplinare ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali - attribuisce alla competenza regionale la sola funzione di «determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza» e non quella concernente la definizione dei relativi criteri.

1.6.- L'ulteriore disposizione impugnata, in materia di gestione integrata dei rifiuti, è l'art. 15, comma 2, lettera e), della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, che prevede che il Comitato d'ambito «individua gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale o al servizio di più aree omogenee in base alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, facendo riferimento, di norma, ai comuni che rappresentano la maggioranza della popolazione interessata all'intervento».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma regionale, «configurando in termini alternativi il conferimento dell'incarico per le procedure di “realizzazione” e/o “affidamento della gestione degli impianti”, deroga al principio comunitario della libera concorrenza e dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica» e si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006. Da ciò discende - a detta della difesa ricorrente - l'invasione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, alla quale è riconducibile la disciplina dell'affidamento e della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (è citata, a sostegno della censura, la sentenza di questa Corte n. 325 del 2010).

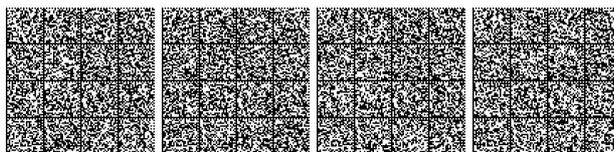
2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria rappresentando, in via preliminare, che la Giunta regionale ha deliberato di resistere «limitatamente alle censure formulate sull'art. 10 comma 1» della legge reg. n. 1 del 2014, in relazione alle quali ha chiesto il rigetto del ricorso.

2.1.- In particolare, quanto alla questione avente ad oggetto la disposizione regionale che attribuisce ai Comuni già appartenenti alle Comunità montane con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti la possibilità di gestire autonomamente l'intero SII, la Regione fonda la sua difesa sull'avvenuta abrogazione - a seguito di *referendum* popolare - dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15, comma 1, lettera a) e a-*bis*), del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, e richiama, altresì, le argomentazioni svolte da questa Corte nella pronuncia n. 119 del 2012.

Su tale premessa la difesa regionale invoca l'applicabilità diretta della normativa europea in materia di affidamento dei servizi pubblici locali sostenendo che «[in] assenza di normativa nazionale che individui le formule gestionali adottabili, si riespande la possibilità - per il livello locale - di decidere quale strumento utilizzare nella gestione dei servizi». In tale quadro, a detta della resistente, si giustifica la gestione diretta del servizio idrico integrato nelle forme previste dalla disposizione censurata, ferma restando la partecipazione dei Comuni coinvolti all'ATO.

2.2.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Liguria ha, ribadito quanto dedotto nella memoria di costituzione in giudizio in relazione alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2014.

Osserva la resistente che la norma censurata affronta un aspetto peculiare della gestione del servizio idrico integrato senza discostarsi, nel disciplinarne l'organizzazione, con riferimento agli ATO, dai criteri enunciati dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 evocato come parametro interposto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Ribadisce, quanto alla dedotta violazione dell'ambito di competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, l'esclusione del SII dalla normativa pro-concorrenziale è stata attuata prima dal legislatore statale con l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, come



convertito, e poi dalla stessa Corte, che - sempre a detta della resistente - con la sentenza n. 199 del 2012 “ha affermato la legittimità dell’ipotesi di gestione diretta del servizio pubblico da parte dell’ente locale direttamente rifacendosi ai criteri fissati dal diritto comunitario”.

La difesa della Regione eccepisce anche la genericità del motivo di ricorso che lamenta la violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell’ambiente, sul duplice rilievo della mancata individuazione delle modalità con cui la disciplina regionale avrebbe abbassato gli standard fissati dalla legislazione statale e dell’omessa valutazione del contenuto del comma 3 del medesimo art. 10 censurato, che onera i Comuni di assicurare la gestione dell’intero ciclo idrico integrato in base a livelli di prestazione conformi alla normativa vigente.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere *c*) ed *e*), della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 147, 202 e 238, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all’art. 3, comma 1, lettere *d*), *e*) ed *f*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell’articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), e all’art. 10, comma 14, lettere *d*), *e*) ed *f*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l’economia) convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106.

2.- In primo luogo, il ricorrente impugna l’art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, nella parte in cui, in materia di pianificazione d’ambito, dispone che «Il Piano d’ambito deve prevedere agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli comuni». Secondo la difesa erariale tale disposizione invade la sfera di competenza esclusiva statale nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell’ambiente» poiché si pone in contrasto con la norma interposta rappresentata dall’art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che attribuisce all’Autorità per l’energia elettrica ed il gas (in seguito, «AEEG») le funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato (in seguito, anche «SII»), con i compiti, tra gli altri, di definire i criteri per la determinazione delle tariffe sulla base dei principi stabiliti con legge dello Stato, ed individuare le agevolazioni tariffarie attraverso la previsione di «forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge».

2.1.- È poi censurato l’art. 10, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2014, che attribuisce ai Comuni - già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, ferma restando la loro partecipazione all’ambito territoriale ottimale (in seguito, anche «ATO») - la facoltà di gestire autonomamente il SII, in forma singola o associata. Ad avviso della difesa dello Stato, anche tale disposizione regionale si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., poiché, introducendo una soglia quantitativa di tipo demografico senza considerare parametri fisici e tecnici, viola la norma interposta costituita dall’art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, nell’organizzazione del SII sulla base degli ATO definiti dalle Regioni, impone il rispetto dei principi dell’unità del bacino idrografico, dell’unitarietà e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni delle risorse idriche, nonché dell’adeguatezza delle dimensioni gestionali.

2.2.- In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 11 della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, che regola l’esercizio dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti d’ambito e dei Comuni inadempienti qualora non vengano predisposti i piani d’ambito nei termini previsti e «non vengano posti in essere gli atti per la realizzazione delle opere previste dai piani d’ambito e necessarie a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea». Ad avviso del ricorrente, la previsione in esame è lesiva delle competenze legislative esclusive statali sancite dall’art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., poiché rende possibile il verificarsi di una indebita ingerenza della Regione nell’esercizio delle funzioni in materia tariffaria, di verifica e controllo della corretta redazione del piano d’ambito che la legge dello Stato ha inteso specificamente riservare all’AEEG. Ciò avviene in contrasto con quanto previsto dalle norme interposte rappresentate dall’art. 10, comma 14, lettere *d*), *e*) ed *f*), del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, sulle funzioni della soppressa Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, e dal corrispondente art. 3, comma 1, lettere *d*), *e*) ed *f*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, che ha individuato le funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all’AEEG.



2.3.- Sono, infine, censurate le lettere *c)* ed *e)* del comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, disposizioni dettate in materia di gestione integrata dei rifiuti, in ordine alle quali il ricorrente deduce analoghi profili di illegittima incidenza sugli ambiti di competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, alle quali è ascrivibile la disciplina tariffaria.

In particolare, per la difesa erariale la lettera *c)* del comma 2 dell'art. 15 - che attribuisce al Comitato d'ambito la funzione di definire «l'articolazione degli standard di costo intesi come servizi minimi da garantire al territorio omogeneo e i criteri di determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee» - contrasta con l'art. 238, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani sulla base dei criteri generali definiti dal regolamento emanato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

A fondamento della censura la difesa dello Stato invoca anche la normativa che detta i criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali - art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e modificato dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221 - la quale attribuisce alla competenza regionale la sola funzione di «determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza» e non quella concernente la definizione dei relativi criteri.

Sostiene, infine, il ricorrente che l'art. 15, comma 2, lettera *e)*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2014 - il quale prevede che il Comitato d'ambito «individua gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale o al servizio di più aree omogenee in base alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, facendo riferimento, di norma, ai comuni che rappresentano la maggioranza della popolazione interessata all'intervento» - si pone in contrasto con l'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 poiché introduce una deroga al principio comunitario dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica, ledendo la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., alla quale è riconducibile la disciplina dell'affidamento e della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

3.- Giova evidenziare che, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti), ha apportato una serie di modifiche alla legge regionale in scrutinio.

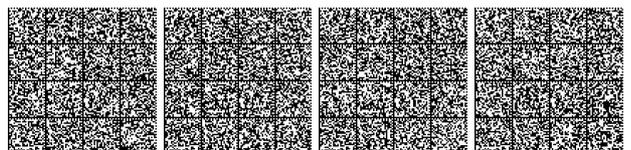
In particolare, la legge regionale sopravvenuta ha così inciso sulle qui censurate disposizioni della l.r. n. 1 del 2014: l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 21 del 2014 ha abrogato il comma 3 dell'art. 8 della l.r. n. 1 del 2014; l'art. 2, comma 1, ha modificato l'art. 11 impugnato, aggiungendo, dopo le parole: «comuni inadempienti», le parole: «,nel rispetto delle funzioni dell'Agenzia di cui all'articolo 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106»; l'art. 3 ha modificato l'art. 15 della l.r. n. 1 del 2014, sostituendo, nella lettera *c)* del comma 2 del predetto articolo, le parole: «e i criteri per la determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee» con le parole: «sulla base dei criteri definiti dal regolamento di cui all'articolo 238, comma 3, del D.Lgs. 152/2006 e successive modificazioni ed integrazioni», ed inserendo nel testo della lettera *e)* del medesimo comma 2 del richiamato articolo 15, dopo la parola: «enti» la parola: «pubblici», e dopo le parole: «gestione dei rifiuti» le parole: «, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza».

Occorre, dunque, stabilire se la sopravvenienza legislativa in esame, abrogando e modificando le disposizioni regionali gravate, possa configurare la fattispecie della cessazione della materia del contendere quanto alle relative questioni di legittimità costituzionale, imponendosi, invece, l'esame per ciò che riguarda le censure mosse all'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, disposizione non incisa dal nuovo intervento del legislatore regionale.

3.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, le condizioni richieste perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere sono: «a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate» (sentenza n. 87 del 2014, e, tra le più recenti, sentenze n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011).

Nel caso in esame deve ritenersi che lo *jus superveniens*, incidendo specificamente sull'oggetto delle questioni in relazione alle censure sollevate, sia soddisfacente delle ragioni del ricorrente.

Con la novella, infatti, il legislatore regionale ha espunto dalla disciplina dettata dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2014 le previsioni che attribuivano poteri determinativi della tariffa alla Regione, abrogando il comma 3 dell'articolo 8 sulle agevolazioni tariffarie e sugli interventi a sostegno dei piccoli Comuni che in materia di SII potevano essere pre-



visti in seno al Piano d'ambito. Analogamente, il legislatore regionale ha modificato l'art. 15, comma 2, lettera c), della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, depurando le funzioni attribuite al Comitato d'ambito per il ciclo dei rifiuti da ogni riferimento alla determinazione delle tariffe ed imponendo, al contempo, il rispetto dei criteri previsti dalla normativa interposta evocata dal ricorrente (art. 238, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Sotto connesso profilo, la legge regionale n. 21 del 2014 ha modificato l'art. 11 della legge impugnata, riconducendo l'esercizio dei poteri sostitutivi della Regione nell'alveo delle funzioni di regolazione del SII già spettanti all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, poi trasferite all'AEEG, in forza del più volte menzionato art. 3 del d.P.C.m. 20 luglio 2012. Il legislatore ligure ha, infine, modificato l'art. 15, comma 2, lettera e), della legge regionale n. 1 del 2014, imponendo il «rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza» nell'individuazione, da parte del Comitato d'ambito per il ciclo dei rifiuti, degli enti - contestualmente ricondotti a quelli «pubblici» - incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

3.2.- A sostegno della mancata attuazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale - anche se la circostanza non risulta allegata dalla Regione resistente, che non si è intesa difendere in ordine a queste censure - milita il breve lasso temporale intercorso tra la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria della legge n. 1 del 2014 (26 febbraio 2014) e della legge novellatrice (6 agosto 2014), circostanza di fatto da valutarsi in uno all'efficacia non immediata delle norme censurate. Sotto tale profilo, non può essere, infatti, sottaciuto che la legge impugnata prevede una serie di adempimenti - la costituzione degli enti d'ambito attraverso l'approvazione di una convenzione da parte dei Comuni ricadenti nell'ATO (art. 6) e la predisposizione dei piani d'ambito entro i quattro mesi successivi alla predetta costituzione - per l'attuazione degli artt. 8 e 11, oltre a demandare alla Regione, quale Autorità d'ambito per il governo del ciclo dei rifiuti, la definizione delle aree territoriali omogenee in relazione alle quali si definiscono le funzioni del Comitato d'ambito di cui all'art. 15.

3.3.- Può, in conclusione, ritenersi che le descritte modifiche legislative abbiano adeguato la disciplina regionale censurata ai principi contenuti nelle evocate norme interposte prima della effettiva applicazione della precedente normativa, così da determinare il sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a proseguire nel giudizio.

Deve essere, di conseguenza, dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 3, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e), della legge reg. Liguria n. 1 del 2014, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., e, quali parametri interposti, agli artt. 202 e 238, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 3, comma 1, lettere d), e) ed f), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, ed all'art. 10, comma 14, lettere d), e) ed f), del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

4.- L'art. 10, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2014 è impugnato dalla difesa dello Stato poiché, ponendosi in contrasto con la norma interposta dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, invade le competenze legislative statali nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

4.1.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione eccepisce la genericità del ricorso in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sostenendo che l'atto avrebbe omesso sia di motivare in ordine alla negativa incidenza della disciplina regionale sugli standard di tutela ambientale fissati dal legislatore statale, sia di valutare il contenuto del comma 3 dell'art. 10 censurato, che impone ai Comuni di assicurare la gestione dell'intero ciclo idrico integrato in base a livelli di prestazione conformi alla normativa vigente.

Secondo il consolidato insegnamento di questa Corte, «il ricorso in via principale non solo “deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità” (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge”» (sentenza n. 3 del 2013, e, nello stesso senso, ordinanza n. 123 del 2012 e sentenza n. 312 del 2010).

I predetti requisiti di chiarezza e completezza appaiono essere soddisfatti nel caso in esame.

Invero, dalla formulazione del motivo di ricorso si evince che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso censurare l'intervento del legislatore regionale attributivo della facoltà di gestione diretta del servizio idrico a favore di una particolare categoria di Comuni appartenenti all'ATO, sull'assunto che la normativa impugnata avrebbe introdotto una deroga all'unitarietà della gestione del SII. A sostegno della censura, il ricorrente ha evocato il contrasto con la disciplina interposta dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituente espressione della potestà legislativa esclusiva statale - delineata richiamando le pertinenti pronunce di questa Corte - nelle materie della tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.



5.- Nel merito, la questione è fondata, per i motivi che si vanno ad illustrare.

La norma regionale censurata, che attribuisce ai Comuni già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti - ferma restando la partecipazione all'ATO - la facoltà, in forma singola o associata, di gestire autonomamente l'intero servizio idrico integrato è riconducibile all'ambito materiale relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.

Per definire i contorni della disciplina statale di riferimento è utile muovere dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 correttamente evocato dal ricorrente come parametro interposto, il quale - all'esito delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) - prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), e che le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del SII, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi, rilevanti in questa sede, di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

L'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 - nella formulazione applicabile *ratione temporis* - individua nell'Autorità d'ambito la struttura, costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, «alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche».

L'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), inserito dall'art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, ha soppresso le Autorità d'ambito territoriale di cui al citato art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, sia disponendo che «Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», sia delineando un preciso quadro di riferimento al quale le Regioni devono attenersi nelle loro determinazioni.

In tale contesto normativo si colloca la legge in scrutinio, con la quale la Regione Liguria ha individuato gli ambiti territoriali ottimali ai fini dell'organizzazione del SII (art. 5), attribuendo, all'interno di ciascun ATO, tutte le funzioni in materia di servizio idrico integrato stabilite dal d.lgs. n. 152 del 2006 ai Comuni in esso compresi che le esercitano attraverso l'Ente d'ambito (art. 6), chiamato, entro quattro mesi dalla costituzione, a predisporre il relativo piano (art. 8).

6.- A sostegno della conformità alla Costituzione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2014, la Regione Liguria invoca l'esito del *referendum* popolare che ha abrogato l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) e dall'art. 15, comma 1, lettere a) e a-bis) del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166. Per effetto di tale abrogazione, afferma la resistente, «si riespande la possibilità - per il livello locale - di decidere quale strumento utilizzare nella gestione dei servizi» essendo stato, per primo, il legislatore statale ad escludere il SII dalla normativa pro-concorrenziale in forza dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011. Questa Corte - sempre secondo la Regione - con la sentenza n. 199 del 2012 avrebbe «affermato la legittimità dell'ipotesi di gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale direttamente rifacendosi ai criteri fissati dal diritto comunitario».

6.1.- La linea ricostruttiva seguita dalla difesa resistente non può essere accolta poiché trascura di considerare che si verte nell'ambito delle competenze esclusive statali «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» di cui questa Corte ha tracciato i contorni nella materia dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

Deve premettersi che il servizio idrico integrato è stato qualificato come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011) e che la disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali - inclusa la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso - rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza «trattandosi di regole "dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima"» (sentenza n. 325 del 2010). L'affidamento della gestione del SII attiene, altresì, alla materia



della tutela dell'ambiente, parimenti riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2012 e n. 187 del 2011). Ne consegue che nell'alveo della ricostruita disciplina statale devono svolgersi le competenze regionali in materia di servizi pubblici locali (sentenze n. 270 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009), e che sono ammissibili «effetti pro-concorrenziali» degli interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale «purché [...] «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (da ultimo, sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009)» (sentenza n. 43 del 2011).

6.2.- All'abrogazione del sopra citato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 - che disciplinava anche l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «in deroga» all'affidamento in via ordinaria (cosiddetta gestione in house) - ha fatto seguito l'adozione del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, che all'art. 4 recava le disposizioni in materia di adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea.

A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 in esame (sentenza n. 199 del 2012) si è prodotto l'effetto, come rimarcato da questa Corte, di ««escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente» (così la citata sentenza n. 199 del 2012). Pur essendosi quindi ritenuto che, a seguito delle vicende abrogative, alla materia dell'affidamento in house «si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie [...] senza alcun riferimento a leggi interne» (sentenza n. 50 del 2013), non può sfuggire che «la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale» (sentenza n. 325 del 2010).

6.3.- Non può pertanto condividersi l'assunto della resistente in base al quale l'applicabilità diretta del diritto comunitario non porrebbe limiti all'affidamento in house del servizio idrico, giacché, secondo l'insegnamento di questa Corte, il sistema normativo interno basato sull'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, induce a ritenere che «i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono ritenersi eccezionali e tassativamente previsti» (sentenza n. 325 del 2010).

Tale conclusione ben si armonizza con l'ambito di competenza specifico disegnato, come si è detto, dal comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale il legislatore statale ha consentito alla legge regionale unicamente di individuare gli enti successori delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale, ai quali spetterà di deliberare, nel rispetto dei principi indicati, la forma di gestione del servizio idrico integrato (sentenza n. 228 del 2013).

7.- La razionalizzazione della gestione del servizio idrico è stata attuata dal legislatore statale consentendo alle Regioni di definire gli ambiti territoriali ottimali ed istituire strutture diversamente denominate (enti, comitati, autorità) alle quali sono trasferite le competenze degli enti locali che necessariamente vi fanno parte (sentenze n. 307 e n. 246 del 2009). La Corte ha altresì chiarito che la disciplina tesa al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, demandando ad un'unica Autorità preposta all'ambito le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del SII, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al tempo stesso, la disciplina in esame rientra nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocatione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico" (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009).

Va rammentato, per completezza, che la giurisprudenza di questa Corte riconduce ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009) sia l'affidamento della gestione di detto servizio (sentenze n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, oltre alle già citate sentenze n. 325 e n. 142 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009).



7.1.- Con l'art. 10, comma 1, della legge n. 1 del 2014 il legislatore regionale ligure - attuando l'intervento teso a definire gli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico ed a individuare gli enti destinati a succedere nelle competenze già spettanti alle sopresse Autorità d'ambito - attribuisce ai Comuni partecipanti all'ATO, già appartenenti alle Comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, la facoltà di gestire autonomamente, in forma singola e associata, l'intero SII.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, ai sensi del terzo periodo del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 (inserito dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 2 del 2010) «alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle sopresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato. Da ciò deriva, in particolare, che, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO» poiché «la normativa statale non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII e che stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione)» (sentenza n. 62 del 2012).

Nel caso in esame il legislatore regionale, esulando dall'ambito di competenza tracciato dal legislatore statale, ha direttamente disposto in ordine ad una modalità di gestione «autonoma» del servizio idrico escludendo, in relazione all'ipotesi contemplata, «che l'ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio» (sentenza n. 228 del 2013). Per tale ragione la norma censurata si pone in contrasto con il principio, espresso dalla normativa interposta, di unitarietà e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

8.- Il quadro normativo che sorregge la pronuncia di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2014 non muta, infine, alla luce della disciplina introdotta, in data successiva rispetto a quella in cui il ricorso è stato presentato, dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 7, comma 1, lettera b), numero 4), del decreto-legge in esame introduce, tra l'altro, modifiche all'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, rafforzando le modalità attuative della definizione degli ambiti territoriali ottimali ed aggiungendo, dopo il comma 2 del citato art. 147, il seguente comma «2-*bis*. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148». La disciplina in esame - pur essendo successiva alla legge regionale censurata - fa salva l'ipotesi di adesione facoltativa alla gestione unica del SII prevista dall'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, sostituito dall'art. 2, comma 14, del d.lgs. n. 4 del 2008, anch'esso modificato dal citato d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

È utile rammentare che il comma 5 del richiamato art. 148 è una disposizione che «attiene alla tutela dell'ambiente, con prevalenza rispetto alla materia dei servizi pubblici locali, perché giustifica la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell'elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane», per cui nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente rientra «anche stabilire le condizioni in presenza delle quali i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del servizio idrico integrato, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune» (sentenza n. 246 del 2009).

Tanto premesso, non può ritenersi che la previsione regionale censurata sia rispettosa della opzione derogatoria successivamente dettata dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del SII, sia sotto il profilo dell'individuazione dei Comuni ai quali tale facoltà è concessa (venendo ampliata, nella disposizione regionale, la platea ai comuni «con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti» a fronte dei Comuni «con popolazione fino a 1.000 abitanti» previsti dal 5 comma dell'art. 148 e dal novellato comma 2-*bis* dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006) sia per quanto concerne il «previo consenso della Autorità d'ambito competente», previsto dalla legge statale e non già dalla norma regionale in scrutinio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti);

2) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 3, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e), della legge della Regione Liguria n. 1 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150032

N. 33

Sentenza 25 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici di importo superiore a 100 mila euro - Tracciabilità dei flussi finanziari attraverso l'utilizzo di un unico conto corrente sul quale far confluire tutte le somme relative all'appalto - Disposizioni per il contrasto alla criminalità organizzata.

– Legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), art. 2, commi 1 e 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione siciliana con due ordinanze del 7 novembre 2013 e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con ordinanza del 31 gennaio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 27, 28 e 80 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12 e 23, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione della Società cooperativa Culture, della Fincantieri s.p.a., già Fincantieri cantieri navali italiani s.p.a., nonché l'atto di intervento della Zimmer srl;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 e nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Angelo Clarizia per la Fincantieri s.p.a., già Fincantieri cantieri italiani navali s.p.a.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 novembre 2013 (reg. ord. n. 27 dell'anno 2014), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, seconda sezione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 27, secondo comma, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione.

L'art. 2 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 - come modificato dall'art. 28, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009) - prevede che: «1. Per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità del bando, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto. L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. Il mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale. 2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata. 3. Gli enti appaltanti verificano il rispetto degli obblighi di cui ai commi 1 e 2».

Il rimettente, descrivendo la vicenda processuale svoltasi davanti a sé, riferisce di essere stato adito dalla società aggiudicataria di alcune procedure di evidenza pubblica (indette con bandi approvati nel giugno del 2010 e pubblicati il mese successivo) per l'affidamento della gestione dei servizi al pubblico nei siti museali ed archeologici presenti in vari distretti del territorio siciliano. In particolare, evidenzia che la società aggiudicataria, tra l'altro, ha impugnato il provvedimento con cui l'amministrazione regionale aveva sospeso sine die le ulteriori fasi delle procedure sul presupposto che i relativi bandi non avessero il contenuto previsto a pena di nullità dalle norme censurate.

1.1.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, il rimettente deduce quanto segue.

1.1.1.- A suo avviso, la norma violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto la disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari recata dalla norma rientrerebbe nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza esclusiva del legislatore statale (si cita la sentenza n. 35 del 2012) e non in quella di competenza esclusiva regionale «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera *g*, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»).

Difatti, l'appartenenza della disciplina all'ambito di competenza statale non sarebbe suscettibile di modificarsi a seconda del luogo di applicazione, considerato, altresì, che il fenomeno mafioso non risulterebbe confinato alla Regione siciliana, ma interesserebbe l'intero territorio nazionale. Ad avviso del giudice *a quo*, al legislatore regionale non sarebbero preclusi interventi normativi di promozione della legalità nell'esercizio della propria competenza legislativa,



purché essi non generino interferenze, anche solo potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, nella fattispecie rappresentata in particolare dall'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), sebbene successiva ai bandi all'esame del rimettente. Tale interferenza ed il richiamo al citato art. 3 della legge n. 136 del 2010 da parte dell'art. 91, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), rappresenterebbero la riprova dell'appartenenza della norma censurata alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

D'altra parte, secondo il rimettente la riconducibilità della norma al citato ambito di competenza sarebbe suffragata anche dalla giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima, sulla base di tale presupposto, in alcuni casi ha sostenuto la tacita abrogazione della norma regionale per effetto dell'entrata in vigore di quella statale, mentre in altri, pur ravvisando tra le norme una perfetta sovrapposibilità, ha escluso l'abrogazione di quella regionale per difetto di incompatibilità assoluta tra le stesse, componendo l'antinomia attraverso il ricorso al criterio della specialità, con applicazione della norma censurata agli appalti di valore superiore ai 100.000,00 euro.

1.1.2.- In secondo luogo, ad avviso del rimettente il censurato art. 2, comma 1, terzo periodo, prevedendo la risoluzione del contratto per inadempimento contrattuale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva del legislatore statale la materia «ordinamento civile», fondata sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale uniformità nella disciplina dei rapporti tra privati.

1.1.3.- In via subordinata rispetto alle due precedenti censure, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 contrasti con l'art. 3, secondo comma, Cost., espressivo di un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto. Ad avviso del rimettente, la scelta di introdurre automatismi normativi dovrebbe costituire il risultato di un ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti, soprattutto in ragione dell'affidamento ingenerato nei terzi. Viceversa, la norma censurata - introducendo un'ipotesi di nullità automatica e non sanabile del bando con riverbero sul conseguente contratto - non corrisponderebbe a detto schema, poiché prescinderebbe dalla possibilità di operare sul piano del controllo interno e traslerebbe sul terzo gli effetti del mancato rispetto della prescrizione normativa imputabile alla medesima pubblica amministrazione, che ha predisposto il bando.

1.1.4.- Infine, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 contrasti con l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto, anzitutto, sarebbe occasione per la proposizione di plurime azioni giudiziarie contro l'amministrazione, ad opera tanto dei soggetti esclusi dalle gare medesime quanto dell'aggiudicatario. Al contrario la nullità confinata al solo contratto, così come previsto dall'art. 3 della legge n. 136 del 2010, responsabilizzerebbe lo stesso aggiudicatario al rispetto della norma. Inoltre, la nullità del bando impedirebbe alla stazione appaltante di esercitare il potere di autotutela anche nella prospettiva della convalida in presenza di ragioni di pubblico interesse, così pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione.

1.2.- Con riguardo all'art. 2, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, il rimettente propone le seguenti censure.

1.2.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Il TAR Sicilia ritiene che la disposizione - sanzionando con la nullità il bando che non preveda la risoluzione del contratto, nel caso in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano (semplicemente) rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata - detti una disciplina più rigorosa rispetto alla normativa statale, confluita nel d.lgs. n. 159 del 2011 successivamente ai bandi in considerazione. Difatti quest'ultima contemplerebbe il recesso a seguito di valutazione dell'amministrazione, attribuendole un potere discrezionale in ordine alla sorte del contratto frattanto sottoscritto. Peraltro, la norma censurata non strutturerebbe il rinvio a giudizio come eventuale causa di esclusione dalla gara - secondo lo schema di cui all'art. 38 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) - ma come causa di nullità del bando per mancanza di clausola risolutiva espressa, in totale carenza di cautele di sorta. Tali notazioni connoterebbero la norma di un'esclusiva finalità di contrasto alla criminalità organizzata, collocandola nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» di esclusiva competenza statale.

1.2.2.- Secondo il rimettente, inoltre, il censurato art. 2, comma 2, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non solo in quanto detterebbe una disciplina differente da quella generale del codice dei contratti pubblici, ma anche perché prescriverebbe una specifica causa di risoluzione, invadendo l'ambito materiale dell'ordinamento civile.



1.2.3.- Il giudice *a quo* ritiene che la sanzione automatica e definitiva correlata al mero rinvio a giudizio confligga, altresì, con il principio di presunzione di non colpevolezza espresso dall'art. 27, secondo comma, Cost. Sebbene il legislatore abbia previsto dei temperamenti a detto principio - nel caso delle misure cautelari e delle misure di prevenzione - ciò avrebbe fatto prettamente in ambito penale e, spesso, in via solo provvisoria. Viceversa, la norma censurata avrebbe realizzato un collegamento diretto e definitivo tra il mero rinvio a giudizio (susceptibile di condurre anche ad una successiva assoluzione con formula piena) e la risoluzione automatica del contratto frattanto stipulato.

1.2.4.- Secondo il rimettente, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 violerebbe, inoltre, l'art. 3, secondo comma, Cost. per le medesime ragioni addotte a sostegno dell'analogia censura mossa al comma 1 dello stesso articolo, rilevando come l'irragionevolezza dell'automatismo sia aggravata dalla mancata previsione di informative da parte dell'autorità di polizia.

Anche in riferimento all'asserita violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., il giudice *a quo* richiama le considerazioni svolte con riguardo al comma 1 del censurato art. 2.

1.3.- A proposito della rilevanza, il TAR Sicilia evidenzia che i bandi impugnati effettivamente non recano le clausole previste a pena di nullità - rilevabile d'ufficio, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa - dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008. Tali disposizioni sarebbero applicabili non solo agli appalti di lavori, ma, in virtù di un preteso "diritto vivente", a tutto il settore degli appalti pubblici, coerentemente con il tenore normativo letterale e con l'inserimento nella legge regionale recante «Misure di contrasto alla criminalità organizzata» piuttosto che nel contesto della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) - introdotta in ambito regionale dalla legge della Regione siciliana 2 agosto 2002, n. 7 (Norme in materia di opere pubbliche. Disciplina degli appalti di lavori pubblici, di fornitura, di servizi e nei settori esclusi) - come originariamente ipotizzato. Nella fattispecie, peraltro, i bandi che vengono in rilievo nel giudizio *a quo* riguarderebbero al contempo l'affidamento della gestione dei servizi, di cui all'art. 117 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), e di quella dei servizi di biglietteria, nell'un caso dando luogo ad una concessione di servizi e nell'altro ad un appalto di servizi.

Sulla base di tali premesse, il giudice *a quo* ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia rilevante, atteso che, in applicazione della normativa censurata, egli dovrebbe rilevare d'ufficio la nullità dei bandi e dichiarare improcedibile per carenza di interesse il ricorso proposto avverso il provvedimento di sospensione procedimentale. Di contro, ove la questione venisse accolta, il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo ed andrebbe annullato.

Secondo il rimettente, infine, non sarebbe possibile interpretare le norme censurate nel senso che esse determinino la nullità parziale del bando - ipotizzando l'operatività del meccanismo di inserzione automatica di clausole ai sensi dell'art. 1339 del codice civile - a ciò ostando il dato letterale della legge, che invaliderebbe il bando nella sua interezza.

2.- Con ordinanza del 7 novembre 2013 (reg. ord. n. 28 dell'anno 2014), il TAR Sicilia, prima sezione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 in riferimento ai medesimi parametri evocati dallo stesso TAR (seconda sezione) nella coeva ordinanza menzionata al precedente punto 1., deducendo identici profili di censura argomentati in maniera sostanzialmente coincidente.

Il rimettente, descrivendo la vicenda processuale svoltasi davanti a sé, riferisce di essere stato adito da una società esclusa dalla gara per l'aggiudicazione della fornitura quinquennale di presidi sanitari specialistici, suddivisa in lotti. In particolare, evidenzia che la ricorrente, tra l'altro, ha impugnato il provvedimento di esclusione con riferimento al lotto a cui aveva partecipato e, con motivi aggiunti, la deliberazione di aggiudicazione di numerosi lotti.

Sulla base di tali premesse, a proposito della rilevanza, il rimettente riferisce che il bando di gara non contiene le clausole previste a pena di nullità dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, adducendo argomenti identici a quelli contenuti nell'ordinanza di cui al punto 1. quanto alla rilevanza d'ufficio del vizio, all'impossibilità di considerarlo parziale con integrazione del bando ai sensi dell'art. 1339 cod. civ. ed all'applicabilità della normativa censurata a tutti gli appalti pubblici. Pertanto, il giudice *a quo* ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia rilevante, atteso che, in applicazione della normativa censurata, dovrebbe dichiarare d'ufficio la nullità del bando, sollecitato in tal senso dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in vista della trattazione del merito del ricorso.

Il rimettente, dopo aver evidenziato le differenze tra le disposizioni impugnate e quelle contenute nella legge n. 136 del 2010, esclude di poter seguire un'interpretazione che consenta di superare i dubbi di legittimità costituzionale. A suo dire, le disposizioni censurate non potrebbero ritenersi tacitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della normativa statale in quanto, come ritenuto dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, nonostante la perfetta sovrapponibilità, non sussisterebbe il necessario presupposto dell'incompatibilità assoluta. La disciplina regionale sarebbe dunque complementare - piuttosto che speciale, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa



d'appello - rispetto a quella statale. In ultimo, al fine di superare i dubbi di costituzionalità, non potrebbe invocarsi la clausola di cedevolezza di cui all'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto, secondo il giudice *a quo*, essa si applicherebbe solo alle disposizioni regionali vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge che la contempla e soltanto nell'ambito di materie di competenza legislativa concorrente.

3.- Con ordinanza del 31 gennaio 2014 (reg. ord. n. 80 dell'anno 2014), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 in riferimento all'art. 14, primo comma, lettera g), dello statuto della Regione siciliana ed agli artt. 3, secondo comma, 24, 27, secondo comma, 97, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettere e), h) ed l), Cost.

Il rimettente, descrivendo la vicenda processuale svoltasi davanti a sé, riferisce: a) di essere stato adito in sede di gravame della sentenza con cui il TAR, in prime cure, aveva rigettato il ricorso proposto da una società che, tra l'altro, aveva impugnato l'aggiudicazione ad altra impresa dell'appalto di servizi e lavori di ristrutturazione relativi al bacino galleggiante di carenaggio ormeggiato nel porto di Palermo; b) che, nel motivare il rigetto, il TAR aveva escluso la nullità del bando - dedotta dalla ricorrente nei motivi aggiunti - per violazione dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, ritenendone l'abrogazione in virtù dell'entrata in vigore della legge n. 136 del 2010; c) di aver pronunciato sentenza non definitiva con cui, previa qualificazione della gara come relativa ad un appalto di servizi, ha respinto tutti i motivi di appello ad eccezione di quello incentrato sulla violazione delle disposizioni censurate.

3.1.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, il rimettente deduce quanto segue.

3.1.1.- A suo avviso, le disposizioni contrasterebbero con l'art. 14, primo comma, lettera g), dello statuto della Regione siciliana sotto due profili, eccedendo i limiti ivi posti alla competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale».

Anzitutto, l'art. 2 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 - applicabile anche agli appalti di servizi, alla stregua del suo tenore letterale - si riferisce ai soli «lavori», termine che sarebbe da intendere in senso stretto e, dunque, non comprensivo dell'appalto di servizi, quale quello oggetto di causa davanti al giudice *a quo*. In secondo luogo, per le caratteristiche dell'opera, per l'importanza commerciale del porto di Palermo e per l'entità economica dell'appalto, si tratterebbe di un'opera pubblica di interesse prevalentemente nazionale, categoria cui la normativa censurata si applicherebbe sebbene sia espressamente esclusa dall'ambito di competenza regionale.

3.1.2.- Inoltre, secondo il rimettente le disposizioni censurate contrasterebbero altresì con l'art. 3, secondo comma, Cost. sotto due profili.

In primo luogo, la previsione della nullità del bando, invalidità assoluta ed irrimediabile che travolgerebbe l'intera procedura di gara, sarebbe manifestamente ed intrinsecamente irragionevole, in quanto impedirebbe qualsiasi convalida o sanatoria, con conseguente inutile dispendio delle risorse utilizzate per l'indizione e lo svolgimento delle procedure, potenziale perdita di fondi pubblici o comunitari, esposizione dell'amministrazione a responsabilità, tanto più gravi quanto più la procedura sia stata portata avanti, e traslazione degli effetti della violazione normativa imputabile alla stazione appaltante sull'aggiudicatario incolpevole, ledendone l'affidamento.

In secondo luogo, l'irragionevolezza delle disposizioni dipenderebbe dalla sproporzione tra la sanzione della nullità del bando e le finalità perseguite dai due commi censurati (rispettivamente, tracciabilità dei flussi finanziari e controllo sulle qualità soggettive dei partecipanti alla gara), circostanza che emergerebbe dal paragone con la corrispondente disciplina statale.

3.1.3.- Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate contrasterebbero altresì con gli artt. 3, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., in quanto il principio di proporzionalità e di autotutela - sotto il profilo della tendenziale emendabilità e della conservazione dell'azione amministrativa allo scopo di consentirne il dinamico adeguamento al principio di legalità ed all'interesse pubblico - sarebbero diretti corollari del buon andamento dell'amministrazione.

3.1.4.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sostiene altresì che l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 contrasterebbe con gli artt. 3, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto il principio di proporzionalità quale sopra delineato - contenuto nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, introdotto dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 ed allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea - apparterebbe al diritto dell'Unione europea ed avrebbe trovato applicazione ad opera della Corte di giustizia dell'Unione europea in numerose decisioni.



3.1.5.- Ad avviso del rimettente, le norme censurate violerebbero anche gli artt. 3, secondo comma, 24 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Prevedendo un vizio di nullità, derogherebbero all'ordinario regime di annullabilità degli atti amministrativi illegittimi e comporterebbero sul piano sostanziale l'applicabilità dell'art. 21-*septies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e, sotto il profilo processuale, quella dell'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), piuttosto che dell'art. 29 del medesimo decreto, con le conseguenze del caso in ordine alla natura (di accertamento) dell'azione, al termine di esercizio della stessa, all'opponibilità e rilevabilità d'ufficio, all'insanabilità ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990. Dunque, la previsione della nullità del bando inciderebbe nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché si riverbererebbe sul rimedio azionabile in sede processuale. Inoltre, poiché il regime della nullità sarebbe più sfavorevole per l'amministrazione ed i controinteressati rispetto a quello dell'annullabilità, verrebbe violato anche l'art. 24 Cost.

3.1.6.- Secondo il rimettente, l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. anche perché prevederebbe, nel caso di stipulazione, la risoluzione dei contratti: per inadempimento nel primo caso (comma 1, terzo periodo) ed automatica nel secondo (comma 2). Entrambe le disposizioni censurate introdurrebbero così due ipotesi di risoluzione contrattuale, che non troverebbero esatta corrispondenza nella legislazione statale, incidendo nella materia «ordinamento civile».

3.1.7.- Il giudice *a quo* sostiene altresì che i commi citati violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la disciplina dei bandi relativi alle procedure di affidamento, quale aspetto qualificante della normativa sugli appalti pubblici, rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», ambito di competenza esclusiva statale, insuscettibile di interferenze da parte delle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale.

3.1.8.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana censura specificamente il comma 1 del menzionato art. 2 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 per violazione degli artt. 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle adottate dal TAR, nelle ordinanze di cui in epigrafe, a sostegno della violazione del secondo dei citati parametri. Ad avviso del rimettente, inoltre, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, Cost. perché l'art. 3 della legge n. 136 del 2010 costituirebbe - per contenuto, motivazione politica e sociale ed elevato tasso di innovatività - norma fondamentale di riforma economico-sociale, tuttora limite generale alla competenza legislativa degli enti territoriali ad autonomia speciale.

3.1.9.- Il giudice *a quo*, infine, censura in maniera specifica anche l'art. 2, comma 2, della legge regionale in considerazione. A suo avviso, prevedendo per diretta disposizione legislativa la risoluzione automatica solo del contratto stipulato a seguito di una procedura svoltasi in Sicilia, la norma violerebbe gli artt. 3, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost. per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle adottate dal TAR nelle ordinanze di cui in epigrafe a sostegno della violazione del secondo dei citati parametri. Anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. viene sostenuta dal rimettente con motivazioni analoghe a quelle contenute nelle citate ordinanze del TAR. In ultimo, secondo il giudice *a quo* la norma contrasterebbe con gli artt. 3, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto avrebbe introdotto e disciplinato un nuovo effetto penale del rinvio a giudizio, che si tradurrebbe in una sanzione accessoria di natura civilistica, così disponendo in materia di ordinamento penale. In tal modo solo per i contratti stipulati a valle di procedure di evidenza pubblica svoltesi in Sicilia si verificherebbe, del tutto irragionevolmente, un effetto automatico e definitivo, che non troverebbe riscontro nella disciplina statale dettata dall'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006.

3.2.- A proposito della rilevanza, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana evidenzia che il bando impugnato effettivamente non reca le clausole previste a pena di nullità dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008. Pertanto, ove la questione sollevata fosse dichiarata non fondata, l'impugnazione dovrebbe essere accolta, con declaratoria di nullità del bando ed, in via derivata, di tutti i successivi atti della procedura, inclusa l'aggiudicazione. In caso contrario, anche l'ultimo motivo d'appello andrebbe respinto.

Il rimettente evidenzia, inoltre, di non condividere la tesi sostenuta dal giudice di prime cure, secondo cui la disposizione censurata sarebbe stata abrogata. Tale risultato non conseguirebbe né all'introduzione in Costituzione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), come effetto dell'abrogazione totale o parziale dell'art. 14, primo comma, lettera *g*), dello statuto della Regione siciliana - in quanto la disposizione regionale dovrebbe essere rimossa mediante una pronuncia di questa Corte, ove non intervenisse in tal senso il medesimo legislatore da cui promana - né implicitamente in conseguenza dell'entrata in vigore dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010, in quanto - conformemente all'orientamento giurisprudenziale espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - le due disposizioni non si porrebbero in rapporto di radicale antinomia, ma di specialità.



Secondo il rimettente, l'abrogazione non potrebbe derivare nemmeno dall'applicazione dell'art. 10 delle legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), in quanto - prescindendo dalla considerazione che essa opererebbe nell'ambito delle materie di competenza legislativa concorrente - l'art. 2 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 e l'art. 3 della legge n. 136 del 2010 poggerebbero, almeno in parte, sui medesimi principi.

Infine, ad avviso del giudice *a quo*, l'abrogazione delle disposizioni censurate non potrebbe derivare né dal rilievo che si tratterebbe di un appalto di interesse nazionale ed europeo, né dal recepimento del codice dei contratti pubblici nell'ordinamento siciliano, né, infine, dall'art. 46, comma 1-*bis*, del citato codice, che imporrebbe esclusivamente la tipizzazione delle cause di esclusione dalla procedura di affidamento senza disporre in ordine alla validità del bando.

Ritenuta la vigenza della disposizione censurata e la sua operatività nel caso in esame, il rimettente esclude altresì di poter qualificare la nullità del bando come parziale, sanabile attraverso il ricorso agli artt. 1339 e 1419 cod. civ. Indipendentemente dall'applicabilità al provvedimento amministrativo, ciò sarebbe impedito dal dato normativo letterale e dall'impossibilità di identificare una norma imperativa, che preveda la clausola da inserire in sostituzione di quella ipoteticamente mancante.

4.- Con atto depositato il 1° aprile 2014 è intervenuta la Società cooperativa Culture, ricorrente nel giudizio *a quo* pendente davanti al TAR Sicilia, seconda sezione, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale da esso sollevata venga accolta.

5.- Con atto depositato il 1° aprile 2014 è intervenuta la Zimmer s.r.l., soggetto estraneo ai giudizi principali, che, ai fini della propria legittimazione a partecipare a quello incidentale, espone di avere un interesse qualificato, in quanto l'esito del giudizio relativo alla legittimità della gara d'appalto che le è stata aggiudicata dipenderebbe da quello del giudizio di costituzionalità. In particolare, nella causa in cui essa è parte sarebbe stata dedotta dal ricorrente la nullità del bando di gara d'appalto per violazione del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 ed il TAR avrebbe sospeso il giudizio in attesa della decisione sulla relativa questione di legittimità costituzionale.

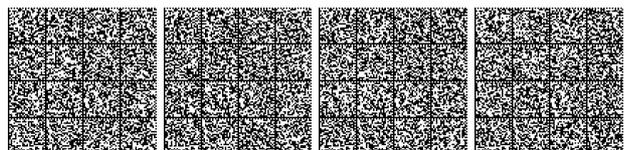
6.- Con atto depositato il 13 giugno 2014 si è costituita la Fincantieri s.p.a., già Fincantieri cantieri navali italiani s.p.a., ricorrente nel giudizio *a quo* pendente davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale da esso sollevata venga dichiarata inammissibile o infondata.

6.1.- Nella memoria illustrativa depositata il 3 febbraio 2015, la Fincantieri s.p.a. sostiene che le censure del CGA all'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 muoverebbero dall'erroneo presupposto secondo cui alla Regione siciliana, dotata di autonomia speciale e, secondo l'intervenuta, di competenza legislativa esclusiva nel settore dei contratti pubblici, sia precluso dettare una disciplina a tutela del primario interesse alla legalità più severa - come nella fattispecie - di quella statale, senza sovrapporsi o confliggere con essa. Viceversa, a dire della Fincantieri s.p.a., iniziative legislative di tal fatta sarebbero già state avallate dalla giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di ineleggibilità e di incompatibilità per le cariche elettive locali siciliane, nel cui solco si collocherebbe anche la sentenza di questa Corte n. 35 del 2012 in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma scrutinata, avrebbe rilevato come quest'ultima prevedesse una disciplina meno rigorosa di quella statale e ad essa sovrapponibile. Tali considerazioni, assieme al rilievo della mancata impugnativa in via principale da parte del Governo, inducono l'intervenuta a concludere nel senso che le disposizioni censurate - così come l'ulteriore normativa regionale di contrasto al fenomeno mafioso - non invaderebbero la materia «ordine pubblico e sicurezza», ma resterebbero nell'ambito di quella regionale dei «lavori pubblici», anch'essa prevista a livello costituzionale e non destinata a soccombere rispetto all'altra.

Infine, la Fincantieri s.p.a. esclude che le disposizioni censurate violino l'art. 97 Cost., atteso che esse risponderebbero proprio al principio di buon andamento ed all'esigenza di evitare sprechi e ritardi, impedendo, attraverso la sanzione della nullità del bando, eventuali collusioni malavitose fin dall'origine e non solo a gara espletata, in sede contrattuale, quando l'intento dissuasivo e di «prevenzione anticrimine» perseguito dal legislatore regionale sarebbe notevolmente depotenziato e la vigilanza degli altri partecipanti grandemente scemata.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, la prima e la seconda sezione del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata).



In particolare, entrambe le sezioni del TAR Sicilia censurano le norme in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 27, secondo comma, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione; il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana solleva questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, oltre che per violazione di detti parametri, anche in riferimento all'art. 14, primo comma, lettera *g*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed agli artt. 24 e 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1.- L'art. 2 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 - come modificato dall'art. 28, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009) - dispone: «1. Per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità del bando, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto.

L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. Il mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale. 2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata. 3. Gli enti appaltanti verificano il rispetto degli obblighi di cui ai commi 1 e 2».

I giudici a quibus adducono motivazioni sostanzialmente coincidenti a sostegno della violazione dei parametri evocati da tutte le ordinanze di rimessione.

In particolare, entrambi i commi censurati contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. I rimettenti sostengono che la disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari, di cui al comma 1, rientrerebbe nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, specificamente esercitata con l'adozione dell'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia). Al medesimo ambito di competenza sarebbe riconducibile anche l'art. 2, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008.

Quest'ultimo, unitamente al terzo periodo del comma 1, contrasterebbe, altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Nel disciplinare la risoluzione del contratto le due disposizioni inciderebbero sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

Inoltre, le norme censurate, violerebbero gli artt. 3, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., in quanto la disciplina da esse dettata sarebbe intrinsecamente irragionevole e pregiudizievole per il buon andamento dell'amministrazione, rappresenterebbe occasione di plurime azioni giudiziarie, impedirebbe l'esercizio dell'autotutela e la convalida in presenza di ragioni di interesse pubblico e violerebbe il principio di proporzionalità tra finalità perseguita e mezzi impiegati.

Il solo comma 2, infine, sarebbe in contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost. (e con l'art. 3, secondo comma, Cost., ad avviso del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), correlando, limitatamente agli appalti siciliani, la sanzione automatica e definitiva della risoluzione contrattuale al mero rinvio a giudizio, in violazione della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna irrevocabile.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana censura, inoltre, entrambe le norme per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera *g*), dello statuto, in quanto, riferendosi indistintamente a tutti gli appalti pubblici - anche a quelli di servizi e forniture - ed a tutte le opere pubbliche, esulerebbe dalla competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale».

Le stesse disposizioni violerebbero altresì l'art. 117, secondo comma, Cost., sia perché la disciplina dei bandi relativi alle procedure di affidamento di appalti pubblici rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», di cui alla lettera *e*) del citato articolo, sia in quanto la previsione di un vizio di nullità in deroga all'ordinario regime di annullabilità degli atti amministrativi illegittimi riverbererebbe sul piano processuale, incidendo sul rimedio azionabile nonché sulle concrete possibilità di difesa dell'amministrazione, con conseguente ingerenza nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», di cui alla lettera *l*) del parametro evocato.

Risulterebbe, altresì, violato l'art. 24 Cost. - perché il regime della nullità sarebbe più sfavorevole per l'amministrazione ed i controinteressati rispetto a quello dell'annullabilità - e gli artt. 3, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto il principio di proporzionalità appartenerrebbe al diritto dell'Unione europea.



Infine, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, Cost. in relazione all'art. 3 della legge n. 136 del 2010, che recherebbe norme fondamentali di riforma economico-sociale, mentre il comma successivo violerebbe gli artt. 3, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, limitatamente agli appalti siciliani, avrebbe introdotto e disciplinato un nuovo effetto penale del rinvio a giudizio, che si tradurrebbe in una sanzione accessoria di natura civilistica, così disponendo in materia di «ordinamento penale».

1.2.- Sono intervenute due delle ricorrenti nei giudizi a quibus - la Società Cooperativa Culture e la Fincantieri s.p.a., già Fincantieri cantieri navali italiani s.p.a. - propugnando la prima l'accoglimento delle questioni sollevate e l'altra l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle stesse, in ragione della pretesa legittimazione regionale a dettare una disciplina di settore più severa di quella statale, ad essa non sovrapponibile e meglio rispondente al buon andamento dell'amministrazione.

È altresì intervenuta in giudizio la Zimmer s.r.l., soggetto estraneo ai giudizi principali, che assume di essere portatrice di un interesse qualificato all'intervento in quanto l'esito della causa in cui essa è parte - relativa alla legittimità della gara d'appalto che le è stata aggiudicata e successivamente sospesa in attesa della decisione delle odierne questioni di legittimità costituzionale - dipenderebbe da quello dell'incidente di costituzionalità.

2.- Le questioni sollevate con le ordinanze in epigrafe hanno ad oggetto le stesse norme, censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti. Va quindi disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica pronuncia.

3.- Deve essere dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio della Zimmer s.r.l.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza letta in udienza ed allegata alla sentenza n. 236 del 2014).

Secondo un orientamento altrettanto costante, non è rilevante, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza secondo cui il giudizio, di cui è parte il soggetto che aspiri a intervenire, sia stato sospeso in attesa dell'esito di quello incidentale di legittimità costituzionale scaturito da altro indipendente giudizio, «essendo evidente che la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e nell'irrituale esonero del giudice *a quo* dal potere-dovere di motivare adeguatamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sottoposta al vaglio della Corte» (sentenza n. 470 del 2002; ordinanza n. 179 del 2003; ordinanza n. 119 del 2008; sentenza n. 151 del 2009)» (ordinanza letta in udienza ed allegata alla sentenza n. 304 del 2011).

4.- In punto di rilevanza, si osserva che le questioni sono state sollevate in giudizi principali aventi ad oggetto l'impugnativa di atti relativi a procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di servizi o forniture, i cui bandi di gara non presentavano il contenuto prescritto a pena di nullità dall'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008. Si tratta di un profilo che tutti i rimettenti ritengono, conformemente al diritto vivente formatosi sul punto, di dover rilevare d'ufficio, con riverbero sull'esito del giudizio.

Al riguardo, tuttavia, occorrono alcune precisazioni circa la controversa abrogazione del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 ad opera dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010 e del suo preteso recepimento dal parte del legislatore regionale attraverso la legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali).

Il TAR Sicilia - nell'ordinanza di rimessione n. 28 del 2014 - ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana escludono espressamente l'effetto abrogativo, così aderendo al prevalente (ma non univoco) orientamento formatosi in seno alla giurisprudenza amministrativa siciliana.

Alla luce del contrasto giurisprudenziale e delle non incoerenti argomentazioni dei rimettenti, questa Corte non può che rilevare come «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongano di scrutinare nel merito le questioni di legittimità costituzionale proposte (sentenza n. 272 del 2010), esame che sarebbe comunque necessario con riferimento a quelle sollevate dal TAR con l'ordinanza di rimessione n. 27 del 2014, in cui il controverso effetto abrogativo sarebbe comunque irrilevante *ratione temporis*.

5.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., è fondata.



5.1.- Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, l'attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta [...] un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica. Ne consegue che i problemi di costituzionalità sollevati [...] devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 401 del 2007). Ciò soprattutto «alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo [...] così da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (*ex plurimis*, sentenza n. 69 del 2011).

In applicazione di detti criteri, l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 va senz'altro ricondotto alla materia, di esclusiva competenza statale, «ordine pubblico e sicurezza», che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ha per oggetto le «misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico» (*ex plurimis*, sentenza n. 118 del 2013).

Infatti, da un lato, appartiene a detto ambito di competenza la tracciabilità dei flussi finanziari pubblici attraverso l'utilizzo di un unico conto corrente (sentenza n. 35 del 2012), oggetto del censurato comma 1; dall'altro, la finalità perseguita dalla disposizione è proprio quella di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, così come emerge dai lavori preparatori nonché dalla stessa denominazione della legge regionale («Misure di contrasto alla criminalità organizzata») e del suo Titolo I («Disposizioni per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata»), in cui è compreso l'art. 2.

D'altra parte, la norma utilizza una tecnica corrispondente proprio a quella successivamente impiegata dall'art. 3 della legge n. 136 del 2010 - al precipuo scopo di prevenire i «reati che possano originarsi dal maneggio del pubblico denaro, con riferimento soprattutto all'infiltrazione criminale e al riciclaggio» (sentenza n. 35 del 2012) - per farne applicazione nel medesimo settore, quello degli appalti pubblici.

Le considerazioni svolte a proposito dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 valgono anche per il comma 2 del medesimo articolo.

La disposizione, infatti, è collocata nello stesso contesto normativo dell'altra e sancisce anch'essa la nullità del bando per mancata previsione della risoluzione contrattuale, nel caso in cui il rappresentante legale o un dirigente dell'impresa aggiudicataria venga rinviato a giudizio, rispondendo alla medesima finalità di prevenzione e contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, resa ancor più marcata dal riferimento all'istituto processual-penalistico del rinvio a giudizio per «favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata».

Tale nullità del bando non è prescritta dalla legislazione statale, che diversamente - oltre a contemplare cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di concessioni ed appalti e di divieto di stipulazione dei contratti (art. 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE») - prevede con riferimento ad evenienze analoghe a quella di cui alla norma censurata, per il tramite dell'informazione antimafia interdittiva, l'inibizione alla stipulazione, approvazione o autorizzazione del contratto ed il potere di recederne, nel caso sia stato concluso (art. 84, comma 4, lettera a, e 94 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»).

Le considerazioni che precedono consentono di affermare che la finalità delle norme impugnate, l'oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi impiegati gravitano nel campo occupato dalla normativa statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza», rispetto alla quale il legislatore regionale è estraneo (sentenza n. 35 del 2012), senza che possa essere invocata l'autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana (sentenza n. 55 del 2001).

D'altra parte, nel caso in esame vengono in rilievo misure specifiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, il cui carattere fondamentale consiste proprio nella conformazione uniforme su tutto il territorio dello Stato e nella coerenza sistematica con l'intero impianto della legislazione nazionale, finalizzata a combattere la penetrazione della malavita nelle commesse pubbliche.

6.- In ragione della stretta ed inscindibile connessione con le norme sopra richiamate, delle quali presuppongono l'applicazione, deve essere dichiarata, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008.

7.- Ogni ulteriore profilo di censura rimane assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata);

2) dichiara in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 15 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150033

n. 34

Sentenza 10 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cave e torbiere - Incrementi tariffari concernenti l'attività di cava di cui all'art. 24 della legge della Regione Marche n. 19 del 2007 - Estensione ai titolari di convenzioni precedenti.

– Legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), art. 42, comma 3.

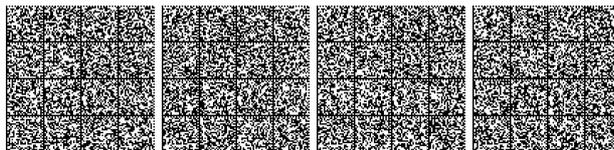
–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), promossi dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con due ordinanze del 28 dicembre 2012, iscritte ai nn. 200 e 201 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della SIELPA - Società industria estrazione lavorazione pietre ed affini srl e della Regione Marche;

visti gli atti di intervento della curatela fallimentare della SIELPA;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Alessandro Lucchetti per la curatela fallimentare della SIELPA - società industria estrazione lavorazione pietre ed affini srl e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore del 28 dicembre 2012, il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione censurata stabilisce che «Le tariffe di cui al comma 1 dell'articolo 17 della L.R. n. 71/1997, come sostituito dall'articolo 24 della L.R. 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima L.R. n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009».

1.1.- Ad avviso del rimettente tale disposizione, disponendo l'estensione degli incrementi tariffari concernenti l'attività di cava, previsti dall'art. 24 della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), anche alle convenzioni precedenti, determinerebbe un'ingiustificata lesione dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, atteso che la legge regionale del 2007 aveva espressamente escluso dagli aumenti le convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore.

1.2.- La disposizione in esame, inoltre, non realizzerebbe il giusto equilibrio tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in quanto l'intervento legislativo censurato sarebbe motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

1.3.- Il Consiglio di Stato è investito di due distinti ricorsi proposti dalla Società industria estrazione lavorazione pietre e affini srl (d'ora in avanti, «SIELPA»), contro la Regione Marche, la Provincia di Macerata, nonché, rispettivamente, i Comuni di San Severino Marche e di Cingoli, per la riforma delle sentenze del TAR Marche, nella parte in cui hanno accertato il diritto dei Comuni a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva.

1.4.- Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva come l'effetto lesivo derivi dall'estensione dell'incremento tariffario, stabilito dalla legge regionale del 2007, alle concessioni già stipulate a quella data.

Pertanto, è l'art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, che la società di estrazione ha interesse a rimuovere, e non già la disposizione del 2007 - come invece assumeva la Regione resistente - giacché, in tal modo, l'appellante si sottrarrebbe all'aumento disposto in via legislativa.

Di qui, ad avviso del rimettente, la rilevanza della questione, dal momento che l'accoglimento della domanda principale azionata dalla società appellante richiederebbe l'annullamento della disposizione regionale censurata, sulla quale si fonda la richiesta di pagamento.



1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il Consiglio di Stato tale previsione violerebbe, anzitutto, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della sua irragionevolezza, per l'ingiustificata lesione dell'affidamento, apprezzabile sotto diversi profili.

1.5.1.- In primo luogo, nell'estendersi alle convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore (espressamente fatte salve solo due anni prima), la disposizione censurata introdurrebbe un aumento indiscriminato delle tariffe per tutti gli operatori. Né assumerebbe alcun pregio il rilievo della difesa regionale secondo cui la norma avrebbe lo scopo di parificare la situazione degli operatori sottoposti all'incremento tariffario rispetto a quelli ad esso non soggetti.

Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, sarebbe proprio l'equiparazione di queste due categorie a rivelarsi irragionevole, vista la sostanziale diversità delle rispettive posizioni, dal momento che solo per i primi l'incremento non può dirsi inaspettato, costituendo invece un elemento conosciuto nel necessario calcolo di convenienza, prodromico all'avvio di un'iniziativa imprenditoriale.

1.5.2.- Dal punto di vista quantitativo, poi, la misura dell'incremento tariffario sarebbe tale da determinare, al quinto anno di efficacia del contratto, e a parità di materiale estratto, un aumento di circa un terzo dell'onere economico; quindi, secondo il rimettente, l'incremento sarebbe notevolmente superiore all'adeguamento ISTAT originariamente convenuto, in base all'art. 17, comma 2, della legge reg. Marche 1° dicembre 1997, n. 71 (Norme per la disciplina delle attività estrattive).

1.5.3.- Osserva ancora il rimettente che, pur dovendosi in astratto ammettere la possibilità di determinazione tariffaria con atto legislativo, l'equilibrato bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte dei pubblici poteri ed il correlativo sacrificio economico imposto ai privati, esigerebbe, in linea di principio, una sede amministrativa di ponderazione degli opposti interessi, al fine di consentire ai secondi di rappresentare le proprie posizioni e le conseguenze che l'intervento determinerebbe per gli equilibri economico-finanziari delle attività imprenditoriali.

1.5.4.- Infine, ad avviso del Consiglio di Stato, a legittimare la previsione censurata non potrebbe neppure invocarsi - come fa la Regione resistente - una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la compromissione dei valori paesaggistico-ambientali, in quanto una simile opzione di politica legislativa non emergerebbe in alcun modo dal contenuto e dalle finalità della normativa censurata, che ha ad oggetto la manovra finanziaria triennale della Regione.

1.6.- Il rimettente prospetta anche un secondo profilo di illegittimità costituzionale della disposizione regionale, rilevandone il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. I del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione in esame, infatti, non realizzerebbe quei giusti equilibri tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo che, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si imporrebbero come limite all'ingerenza dei pubblici poteri.

Dall'intervento normativo censurato, infatti, non emergerebbe alcun bilanciamento, essendo esso motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, come si evincerebbe dalla circostanza che l'incremento tariffario sia stato reso operativo già dal 2009, quindi in un anno non compreso nel triennio 2010-2012 coperto dalla manovra finanziaria regionale.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

2.1.- Ad avviso della Regione, il rimettente muove da un erroneo presupposto interpretativo sia in ordine alla ricostruzione del quadro normativo, sia in ordine alla ricostruzione della *ratio* della disposizione censurata.

2.1.1.- Sottolinea la Regione come, ad avviso del giudice *a quo*, la società appellante avrebbe originariamente convenuto con i Comuni di assoggettarsi alle tariffe stabilite nella convenzione, nonché al solo adeguamento ISTAT, in applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 71 del 1997.

Secondo la difesa regionale, tuttavia, questo dato sarebbe smentito sia dalla disciplina legislativa applicabile - *ratione temporis* - al momento della stipula delle convenzioni, sia dalle previsioni delle stesse convenzioni.

Quanto al primo profilo, l'art. 17 della legge regionale n. 71 del 1997, nella sua formulazione originaria, si limitava, al comma I, ad attribuire alla Giunta regionale il potere di stabilire l'importo delle tariffe, ma non prevedeva alcun vincolo a contenerne gli incrementi entro i limiti ISTAT.

Quanto al secondo profilo, si evidenzia che l'art. 17 della convenzione stipulata dalla SIELPA con il Comune di San Severino Marche, dopo aver dettato la disciplina della misura, dei tempi e delle modalità di versamento del contributo, stabiliva testualmente che «la Ditta si impegna altresì a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle tariffe stabilite dalla Giunta regionale, nella prima rata successiva alla data di aggiorna-



mento»; e d'altra parte, l'art. 16 della convenzione stipulata con il Comune di Cingoli, a sua volta, sanciva l'impegno della SIELPA «a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle aliquote relative al contributo cavaatori da parte degli Enti preposti».

La Regione ne deduce che le clausole convenzionali impegnano espressamente la parte privata a corrispondere i conguagli che si rendessero dovuti in base a qualsivoglia aggiornamento del contributo originario.

Ad avviso della Regione, pertanto, non sarebbe possibile sostenere - come invece fa il rimettente - che la società appellante avesse originariamente convenuto di assoggettarsi al solo adeguamento ISTAT, in applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 71 del 1997, e potesse, pertanto, vantare un legittimo affidamento in una modificazione delle tariffe circoscritta ai soli aggiornamenti ISTAT.

Infatti, la previsione che «le tariffe sono aggiornate dalla Giunta regionale secondo le variazioni dell'indice ISTAT riferito ai prezzi delle industrie estrattive» è stata introdotta solo in seguito alla novella del 2007, cioè a tre anni di distanza dalla data di stipula delle convenzioni (marzo e dicembre 2004).

Tale disposizione, dunque, non poteva determinare il contenuto delle originarie pattuizioni convenute tra i Comuni e la SIELPA, le quali invece, ad avviso della Regione, impegnavano la società a corrispondere la tariffa nella misura derivante da ogni successivo aggiornamento degli importi originariamente stabiliti e non facevano alcun riferimento a limitazioni di tale aggiornamento ai soli indici ISTAT.

2.1.2.- La Regione, inoltre, segnala che, con delibera del 19 settembre 2000, n. 1899-VP/AMB (Art. 17 della L.R. n. 71/1997 - determinazione tariffe per materiali di cava), la Giunta regionale ha concretamente esercitato il potere di determinazione delle tariffe attribuite dal richiamato art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, stabilendo «che le tariffe determinate dal presente atto vengano aggiornate ogni quattro anni in funzione della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi all'ingrosso».

Tuttavia, osserva la Regione, di tale previsione non vi è traccia nell'ordinanza di rimessione. Né sarebbe possibile fondare su di essa quell'affidamento della società appellante in un adeguamento tariffario quantitativamente limitato agli indici ISTAT, ciò che il giudice rimettente pone a fondamento delle questioni sollevate.

Secondo la Regione, infatti, si tratterebbe della previsione di un adeguamento automatico minimo, che non escluderebbe affatto la perdurante pienezza del potere attribuito alla Giunta - senza alcun vincolo o limite - dall'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, se non altro perché l'autodeterminazione della Giunta con propria delibera giammai avrebbe potuto derogare alla disciplina stabilita dal legislatore regionale, stante peraltro l'invarianza di questo dato legislativo al momento della stipula delle convenzioni.

2.2.- Quanto poi all'individuazione della *ratio* della disposizione censurata, che, secondo il giudice *a quo*, sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, la Regione ne deduce l'erroneità, alla luce del vincolo di destinazione in essa previsto.

A questo riguardo, la Regione evidenzia che il 50% del contributo incassato dal Comune debba essere versato alla Regione per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché, alla luce delle modifiche introdotte dal censurato art. 42 della legge regionale n. 31 del 2009, per «interventi atti a migliorare l'assetto idrogeologico».

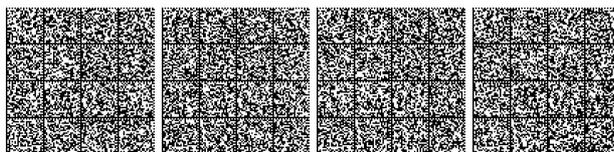
Secondo la Regione, pertanto, la disciplina censurata non può considerarsi motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, ma sarebbe espressione di una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la conseguente compromissione dei valori paesaggistico-ambientali.

2.3.- In definitiva, la società appellante non avrebbe subito alcuna lesione del proprio legittimo affidamento, per la determinante considerazione che né la legislazione vigente al momento della stipula delle convenzioni, né tanto meno queste ultime, escludevano la possibilità di adeguamenti tariffari disposti autoritativamente nel corso del rapporto, anche superiori all'aggiornamento ISTAT.

2.4.- Ad avviso della Regione, non potrebbe neppure essere estremizzato il ragionamento del rimettente circa l'asserita inidoneità, in concreto, della fonte legislativa rispetto alla determinazione degli importi delle tariffe in questione.

Secondo la difesa regionale, infatti, l'attribuzione alla Giunta regionale del potere di stabilire o aggiornare le tariffe per l'attività di cava non configurerebbe una riserva di amministrazione, costituendo invece una tipica ipotesi di autorizzazione all'esercizio di potere regolamentare, come tale sempre soggetta al successivo esercizio del potere legislativo volto alla riappropriazione della materia.

D'altra parte, l'art. 4, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 71 del 1997, riserva alla Regione-ente, e dunque non alla sola Giunta, ma anche allo stesso legislatore, la competenza in ordine alla determinazione del «contributo di escavazione, di cui all'articolo 17 per gruppi merceologici dei materiali estratti».



Osserva la Regione, infine, che l'effetto di estendere l'applicabilità delle nuove tariffe fissate con la novella legislativa del 2007 anche ai titolari delle concessioni precedenti, non avrebbe potuto essere conseguito se non con lo strumento della legge, proprio a causa dell'intervenuta legificazione delle tariffe stesse; e, per tale ragione, la Giunta regionale - sempre dal 2007 - ha solo il potere di aggiornarle nei limiti delle variazioni ISTAT.

3.- Si è costituita in giudizio la SIELPA, chiedendo, previa trattazione congiunta e riunione dei giudizi, che la disposizione censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.1.- Dopo aver ripercorso la sequenza argomentativa svolta dal rimettente e ricostruito l'evoluzione del quadro normativo, la parte privata deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la scelta del legislatore regionale di estendere gli aumenti disposti dalla legge regionale n. 19 del 2007 anche alle convenzioni precedenti, violerebbe il principio di affidamento dei privati nella stabilità dell'ordinamento giuridico, sotto il profilo dell'illegittima incidenza patrimoniale negativa di tale scelta sui rapporti convenzionali in essere, considerato che solo due anni prima lo stesso legislatore regionale aveva escluso tale incidenza.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la SIELPA srl richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale il principio del legittimo affidamento costituisce un elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni che, nella loro successione nel tempo, trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori.

E che si tratti, nel caso di specie, di un regolamento irrazionale, sarebbe reso evidente dal breve lasso di tempo intercorso tra la disposizione censurata e il precedente art. 24 della legge regionale n. 19 del 2007, che escludeva dagli aumenti le convenzioni già stipulate.

L'intervento del legislatore regionale, pertanto, avrebbe leso l'affidamento della società circa l'esclusione delle convenzioni in essere dagli incrementi tariffari sotto un triplice profilo: per aver tradito tale affidamento ad appena due anni di distanza; per aver mutato la disciplina applicabile alla convenzione in senso del tutto inaspettato rispetto alla precedente; per avere esteso l'incremento non solo alle future estrazioni di materiale, ma anche al materiale già in precedenza estratto, in particolare a quello estratto sin dal gennaio 2009.

3.2.- Ad avviso della parte privata, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto inciderebbe negativamente su diritti contrattualmente stabiliti e garantiti, quindi acquisiti al patrimonio della parte privata a mezzo della convenzione, e altererebbe l'assetto di interessi patrimoniali sottesi alla predetta convenzione, modificando le ragioni creditorie delle parti in senso peggiorativo per la parte privata.

4.- È intervenuta in giudizio anche la curatela fallimentare della SIELPA, nel frattempo dichiarata fallita con sentenza del 27 gennaio 2014, richiamando argomentazioni analoghe a quelle svolte dalla società in bonis.

4.1.- Secondo la curatela, infatti, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la salvaguardia di pattuizioni e relative regolamentazioni convenzionali di interessi già definite.

In particolare, la scelta del legislatore del 2009 di abrogare l'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007, che escludeva dagli aumenti tariffari le convenzioni già stipulate, violerebbe l'affidamento delle parti nella stabilità dell'ordinamento giuridico, sotto il profilo dell'illegittima incidenza patrimoniale negativa di tale scelta sui rapporti convenzionali tra le parti, allorché tale incidenza negativa era stata già una volta esclusa dal medesimo legislatore, soltanto due anni prima.

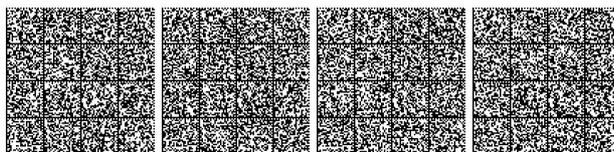
Il principio dell'affidamento, ad avviso della curatela, costituisce un elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni che, nella loro successione nel tempo, trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni fondate - come nel caso della società deducente - su leggi anteriori.

E che tale regolamentazione sia irrazionale sarebbe reso ancor più evidente, nel caso di specie, dal breve lasso di tempo intercorso tra la previsione del 2009 - di portata retroattiva sulle convenzioni vigenti - e quella, immediatamente precedente, del 2007, che invece escludeva dagli aumenti proprio le convenzioni stipulate.

4.2.- La curatela fallimentare osserva, infine, che la disposizione censurata, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, spezzerebbe il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità contributiva, così violando l'art. 53 Cost.

5.- Con due memorie di analogo tenore depositate in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha svolto ulteriori considerazioni alla luce delle deduzioni della curatela fallimentare della SIELPA.

5.1.- Secondo la Regione, anche la curatela sarebbe incorsa nello stesso errore in cui è incorso il giudice *a quo*, ritenendo che la società appellante avesse originariamente convenuto con i Comuni di assoggettarsi alle tariffe stabilite dalle convenzioni e al solo adeguamento ISTAT. Ma questo presupposto risulterebbe smentito, come già argomentato nella memoria di costituzione, sia dalla disciplina applicabile *ratione temporis* al momento della stipula delle convenzioni, sia dalle previsioni delle convenzioni stesse.



5.2.- Osserva ancora la Regione che, secondo la curatela della SIELPA, l'affidamento nell'immodificabilità delle tariffe discenderebbe principalmente dall'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007 il quale, nel disporre l'aumento, aveva tuttavia fatto salve le convenzioni già stipulate.

Secondo la Regione, neppure tale tesi può essere condivisa, in quanto fondata su un'erronea interpretazione del quadro normativo.

La disciplina del 2007, infatti, non contrastava in alcun modo con le originarie pattuizioni contenute nelle convenzioni, in ordine alla possibilità di aggiornare e modificare le tariffe originarie. La circostanza che nel 2007 il legislatore non abbia sfruttato tale possibilità, non equivarrebbe affatto ad un impegno, da parte dello stesso, a non farlo nemmeno in seguito.

Non potrebbe neppure dirsi che l'art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, sia espressione di una scelta di segno diametralmente opposto a quella operata dal medesimo legislatore nel 2007.

Secondo la Regione, infatti, l'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007, non poteva ingenerare alcun legittimo affidamento in capo alla società, perché ciò che stabiliva era solo che, in riferimento alle convenzioni già in essere, le tariffe aggiornate non potessero ricevere applicazione per i materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2008.

Ma tale previsione non sarebbe affatto incompatibile con il successivo art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, che ha determinato l'applicazione delle tariffe maggiorate nel 2007 ai materiali estratti a decorrere dal 2009, in riferimento alle convenzioni stipulate anteriormente all'entrata in vigore della legge del 2007.

Ad avviso della difesa regionale, infatti, il legislatore regionale del 2009 si sarebbe limitato ad effettuare un'estensione delle tariffe di cui alla legge regionale n. 19 del 2007 anche alle convenzioni stipulate prima dell'entrata in vigore di tale legge, senza tuttavia disporre l'applicazione retroattiva ai materiali estratti a partire dal 1° gennaio 2008.

In altri termini, la norma censurata ha incluso nel campo di applicazione delle "nuove" tariffe i materiali estratti a partire dal 1° gennaio 2009, in relazione ai quali, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2009, non era stato ancora calcolato e perfezionato il pagamento del relativo contributo. Tale norma, pertanto, non avrebbe alcuna "portata retroattiva", come d'altra parte rilevato dallo stesso giudice *a quo*.

6.- Con due memorie depositate in prossimità dell'udienza, la curatela fallimentare della SIELPA ha replicato a quanto argomentato dalla Regione.

6.1.- Osserva la curatela come il quadro normativo su cui confidava la parte privata fosse costituito, oltre che dall'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, anche dalla delibera della Giunta regionale n. 1899 del 2000, con cui, in attuazione di tale disposizione, si stabiliva che «le tariffe determinate dal presente atto vengono aggiornate ogni quattro anni in funzione della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi all'ingrosso».

La successiva delibera della Giunta regionale n. 1657 del 2004 ha confermato ulteriormente tale aggancio degli incrementi alle variazioni ISTAT, riferendolo tuttavia non più ai prezzi all'ingrosso, ma «ai prezzi alla produzione dei prodotti industriali relativi alla divisione 14 - prodotti delle industrie estrattive».

Ad avviso della curatela, pertanto, sin dalla prima stipula delle convenzioni, esisteva uno specifico affidamento degli operatori economici nella stabilità della condotta della Regione-ente, rispetto ad una determinazione del contributo incrementata nella sola misura della variazione ISTAT.

Il quadro normativo di riferimento, dunque, è costituito dall'allora vigente art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, così come, in concreto, attuato e interpretato dalla successiva attività provvedimentale della Giunta ed è nel repentino stravolgimento di tale quadro che sarebbe da misurare la lesione dell'affidamento.

6.2.- Secondo la curatela, inoltre, il rinvio alle convenzioni sarebbe fuorviante, perché, quali che siano le loro previsioni, la determinazione legislativa ovvero amministrativa, in tema di contributo, rientrerebbe comunque, ai sensi dell'art. 1339 del codice civile, nel programma negoziale pattuito.

Ciò che rileva, pertanto, non sarebbe la convenzione, bensì la decisione, legislativa ed amministrativa, che la integra, sostituendone le clausole difformi ai sensi della richiamata disposizione del codice civile.

6.3.- Osserva, altresì, la curatela fallimentare che l'intervento regionale censurato avrebbe carattere di legge-provvedimento e sarebbe pertanto soggetto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ad uno scrutinio stretto di costituzionalità.

Tale intervento, infatti, avrebbe introdotto un aumento abnorme dell'importo del contributo, non previsto né prevedibile, in assoluto contrasto con i parametri previgenti; inoltre, avrebbe esteso l'aumento a coloro che erano già titolari di convenzioni, quando tale estensione era stata esclusa da una norma adottata appena due anni prima.

6.4.- Del pari infondato, ad avviso della curatela, risulterebbe l'argomento secondo cui tale abnorme incremento sarebbe vincolato a finalità di bonifica ambientale, ovvero ad interventi di miglioramento dell'assetto idrogeologico.



Le attività finanziate dal contributo in questione, invero, devono essere ricondotte nell'ambito delle più ampie politiche ambientali regionali, le quali non mitigano, né bilanciano in alcun modo la lesione subita dall'affidamento della parte privata nella stabilità dell'ordinamento di settore.

Nella legislazione antecedente, infatti, l'importo del contributo risultava strettamente legato al singolo cantiere estrattivo, mentre all'esito dell'introduzione della norma censurata, si determinerebbe la confluenza nelle fonti di finanziamento delle politiche ambientali per la manutenzione del territorio, sganciandolo completamente dallo specifico sito.

Se è sicuramente legittima la decisione del legislatore regionale di intervenire in tal modo, sarebbe altrettanto sicura l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della decisione di estendere tale generale finalità di contribuzione a coloro che erano già titolari di convenzione, avendo costoro programmato la sostenibilità economica e finanziaria, nonché la redditività del cantiere, in un contesto normativo radicalmente diverso, sia per l'importo del contributo, sia per la sua struttura e finalità.

6.5.- Infine, la norma censurata non avrebbe alcuna finalità di parificazione degli operatori, come invece sostenuto dalla difesa regionale.

Tale disposizione, infatti, lungi dal rappresentare una misura di promozione e tutela della concorrenza, costituirebbe uno strumento di alterazione del processo competitivo, in quanto penalizzerebbe ingiustamente quegli operatori che, anticipando le evoluzioni di mercato, si sono mossi per primi e con anticipo rispetto ad altri, anche confidando in un determinato quadro normativo, il quale viene repentinamente sostituito da un altro assai più oneroso.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con due ordinanze di analogo tenore, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione censurata estende gli incrementi tariffari concernenti l'attività di cava, disposti dall'art. 24 della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), anche ai titolari di convenzioni precedenti.

1.1.- Il Consiglio di Stato è investito di due distinti ricorsi proposti dalla Società industria estrazione lavorazione pietre e affini srl (d'ora in avanti, «SIELPA»), contro la Regione Marche, la Provincia di Macerata, nonché, rispettivamente, i Comuni di San Severino Marche e di Cingoli, per la riforma delle sentenze del TAR Marche, nella parte in cui hanno accertato il diritto dei Comuni a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva.

1.2.- Ad avviso del rimettente, tale disposizione determinerebbe un'ingiustificata lesione dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, atteso che la legge regionale del 2007 aveva espressamente escluso dagli aumenti le convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore.

1.3.- La disposizione in esame, inoltre, non realizzerebbe il giusto equilibrio, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, in quanto l'intervento legislativo censurato sarebbe motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.- Va preliminarmente rilevato, in ordine all'intervento nel presente giudizio della curatela fallimentare della SIELPA, che essa non aveva assunto la qualità di parte nel processo *a quo*, nel quale si era invece costituita la società in bonis.

Quest'ultima, tuttavia, è stata dichiarata fallita con sentenza del 27 gennaio 2014, in data successiva alle ordinanze di rimessione (emesse il 28 dicembre 2012), allorché, quindi, il processo *a quo* era già stato sospeso.

Nel caso di specie perciò, l'intervento della curatela fallimentare si qualifica in termini di successione nel rapporto processuale già instaurato dalla società in bonis, così come previsto dall'art. 110 del codice di procedura civile. L'interesse da essa prospettato, pertanto, coincide con le posizioni soggettive dedotte dalla società in bonis, sicché il suo intervento è senz'altro ammissibile.



3.1.- Sempre in via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le deduzioni articolate dalla curatela, volte ad estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenza n. 275 del 2013).

Non può, quindi, essere presa in considerazione la censura sviluppata nella memoria della curatela fallimentare in riferimento alla violazione dell'art. 53 Cost., anche a prescindere dalla valutazione di manifesta infondatezza effettuata al riguardo dallo stesso rimettente.

4.- Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata.

4.1.- Viene lamentata la lesione del principio dell'affidamento, ma non viene in discussione quando la sottoposizione dei titolari delle convenzioni in essere alle nuove tariffe - inizialmente esclusa -, comporta per loro un incremento tariffario quantificato in atti da 1,00 a 1,20 euro al metro cubo, una parte non piccola del quale dovuta al non controverso adeguamento all'indice ISTAT. Si aggiunga che tale incremento determina, per le imprese preesistenti, un aggiornamento dei costi ad un livello pari a quello già sostenuto dalle loro concorrenti entrate successivamente.

4.2.- Ad ogni modo, nessun legittimo affidamento in un incremento tariffario circoscritto al solo adeguamento all'indice ISTAT può essere invocato dalla parte privata né in forza delle leggi vigenti al momento della stipula delle convenzioni, né in forza delle convenzioni medesime.

4.2.1.- Ad escludere la prima ipotesi basti rilevare che, quando le convenzioni sono state sottoscritte, rispettivamente l'8 marzo 2004 e il 23 dicembre 2004, il quadro legislativo di riferimento era bensì rappresentato dall'art. 17 della legge regionale 1° dicembre 1997, n. 71 (Norme per la disciplina delle attività estrattive), ma nella sua formulazione originaria, che nulla disponeva in ordine all'adeguamento ISTAT delle tariffe. Il riferimento a tale adeguamento, infatti, compare per la prima volta nella delibera della Giunta regionale n. 1899 del 2000 e, sul piano legislativo, nell'art. 17, della legge regionale n. 71 del 1997, come modificato dall'art. 24 della legge regionale n. 19 del 2007.

Sino al 2007, la Giunta aveva esercitato il potere di determinazione delle tariffe, conferitole dall'art. 17, comma 1, della richiamata legge regionale n. 71 del 1997, adeguandole agli indici ISTAT, ancorché in assenza di un vincolo legislativo in tal senso. Né, d'altra parte, la novella del 2007 limita il potere di revisione delle tariffe alle sole variazioni dell'indice ISTAT. Essa prevede che l'adeguamento a tali variazioni sia obbligatorio ogni quattro anni, ma ciò non esclude affatto la facoltà della Giunta e del legislatore regionale di rivederle per altre ragioni. Si tratta, in sostanza, di un potere di cui viene regolato un profilo, senza che dalla norma possa desumersi alcuna indicazione circa la volontà legislativa di limitare solo a questo profilo il potere di aggiornamento.

4.2.2.- Il preteso affidamento non si sarebbe potuto fondare neppure sulle clausole convenzionali. Infatti, sia la convenzione stipulata con il Comune di Cingoli (art. 16), sia quella stipulata con il Comune di San Severino Marche (art. 17), impegnano la società a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle tariffe.

È la stessa parte privata, dunque, ad aver convenuto con i Comuni il versamento non solo del contributo originariamente pattuito, ma anche di eventuali conguagli dello stesso derivanti da qualsiasi, ulteriore, aggiornamento delle tariffe.

4.3.- Da questo punto di vista, l'estensione degli incrementi tariffari alle convenzioni in essere, operata dalla disposizione censurata, non può neppure dirsi improvvisa e inaspettata, in quanto già prevista dalle richiamate clausole convenzionali.

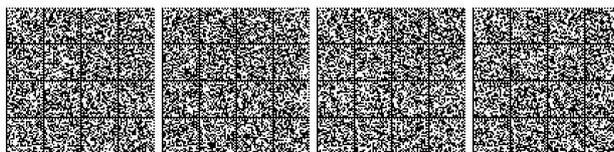
Essa, perciò, appare espressione di una scelta di indirizzo politico economico del legislatore regionale, volta a porre termine alla condizione di vantaggio in cui si erano venuti a trovare i titolari delle convenzioni precedenti, disponendo nei loro confronti un incremento, peraltro contenuto.

4.3.1.- Va pertanto riconosciuta la legittimità di tale scelta, in quanto «assistita da una “causa” normativa adeguata [...] che rend[e] “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso “contropartite” intrinseche allo stesso disegno normativo e che valg[on]o a bilanciare la posizione delle parti» (così la sentenza n. 92 del 2013).

Infatti, ai sensi dell'art. 42, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2009, una parte del contributo che la società versa al Comune - il 50% - è destinato alla Regione «per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché per interventi atti a migliorare l'assetto idrogeologico».

Il vincolo di destinazione contenuto nella norma, pertanto, vale a bilanciare il sacrificio del privato con finalità di tutela ambientale, smentendo l'assunto secondo il quale la disposizione censurata sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

5.- Ne consegue la non fondatezza della questione anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (Protezione della proprietà).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), sollevata dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali- CEDU (Protezione della proprietà), con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150034

N. 35

Ordinanza 10 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011 - Validità e di efficacia dei permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 e delle denunce di inizio attività esecutive alla medesima data.

– Legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), art. 17, comma 1.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nel procedimento vertente tra Cerutti Rosanna e il Comune di Paderno Dugnano e altri, con ordinanza del 20 giugno 2013, iscritta al n. 260 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 20 giugno 2013 (r.o. n. 260 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), in riferimento all'art. 136, comma primo, della Costituzione e all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), nonché in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - testo *A*), e altresì in riferimento all'art. 97 Cost.;

che il Tribunale espone di essere stato adito dalla proprietaria di un immobile, confinante con un'area nella quale il competente Comune ha autorizzato, con permesso di costruire del 9 novembre 2010, un intervento di ristrutturazione mediante demolizione dell'edificio esistente e ricostruzione con sagoma diversa;

che la ricorrente ha rivolto al Comune istanza di autotutela in relazione al permesso di costruire, invocando la sentenza n. 309 del 2011, successiva al rilascio del provvedimento, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: *a*) dell'art. 27, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui escludeva l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione; *b*) dell'art. 103 della stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nella parte in cui disapplicava l'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, il cui comma 1, lettera *d*), stabiliva che rientrano nella definizione di ristrutturazione edilizia solo gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all'edificio preesistente; *c*) dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010), il quale, in via di interpretazione autentica del citato art. 27, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, prevedeva che, nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia, la ricostruzione dell'edificio fosse «da intendersi senza vincolo di sagoma»;

che, espone il rimettente, in data 15 maggio 2012, l'istanza di autotutela è stata respinta e la validità del permesso di costruire è stata confermata, ritenendosi applicabile alla fattispecie il sopravvenuto art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, il quale, riferendosi «agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte Costituzionale del 21 novembre 2011, n. 309», prevede che, «al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011», data di pubblicazione della sentenza citata, «nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012»;

che, introducendo il giudizio *a quo*, la ricorrente ha impugnato il diniego di autotutela, insieme al permesso di costruire, e ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, in riferimento all'art. 136 Cost.;

che il TAR, premessa una ricostruzione delle vicende legislative e giurisprudenziali attinenti al vincolo della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, afferma che il ricorso potrebbe essere accolto, se non fosse intervenuto il censurato art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012;



che, ad avviso del giudice rimettente, questa disposizione, anche alla luce del suo tenore letterale, «deve intendersi nel senso della volontà del legislatore regionale di sanare il titolo edilizio rilasciato in spregio alla (o per meglio dire privando di efficacia *la*) declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 309 del 2011»; né la rilevanza della questione sarebbe esclusa dall'inciso secondo cui i titoli considerati nella norma in questione restano validi ed efficaci «fino al momento della dichiarazione di fine lavori», giacché, anche a prescindere dall'ambiguità di tale inciso, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* la comunicazione di fine lavori non è ancora intervenuta;

che, prosegue il TAR, il rigetto dell'istanza di autotutela non sarebbe atto meramente confermativo del permesso di costruire, proprio perché assunto in esito a un nuovo procedimento e a una nuova istruttoria, nella quale sono stati valutati elementi sopraggiunti e in precedenza non presi in considerazione, quali appunto la sentenza n. 309 del 2011 e l'art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012;

che in merito a tale disposizione il giudice rimettente ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 136, comma primo, Cost. e con l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948, giacché la disposizione legislativa regionale avrebbe inteso limitare gli effetti per il passato della sentenza n. 309 del 2011, escludendo che essa rilevi per i titoli edilizi anteriori alla pubblicazione di tale sentenza; ritiene altresì non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della medesima disposizione, per i medesimi motivi per cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 309 del 2011, con riguardo alle disposizioni regionali allora in questione, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001;

che, in via subordinata, il TAR considera altresì la possibilità di interpretare la disposizione censurata come se riguardasse non la validità dei titoli edilizi ivi considerati, ma esclusivamente il potere delle amministrazioni di annullarli in autotutela, potere che il legislatore regionale avrebbe inteso paralizzare;

che, osserva il rimettente, se anche la disposizione fosse interpretata in questi termini, essa resterebbe determinante nel giudizio *a quo* e la sua legittimità costituzionale risulterebbe sospetta in relazione all'art. 97 Cost., giacché, «in antitesi con i principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dalla suddetta norma costituzionale», tale norma sacrificerebbe «in maniera aprioristica i suddetti valori», impedendo una comparazione in concreto degli interessi coinvolti;

che, con atto del 19 dicembre 2013, depositato il 24 dicembre 2013 nella cancelleria della Corte costituzionale, si è costituita nel giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, manifestamente infondate;

che le questioni sarebbero inammissibili perché il diniego di autotutela si baserebbe su un'interpretazione dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012 proveniente da un ente locale, la quale avrebbe potuto essere disattesa dal Tribunale amministrativo regionale, se non condivisa;

che, nel merito, ad avviso della difesa regionale, il censurato art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012 troverebbe applicazione esclusivamente «nei confronti di atti già emanati e consolidati», e quindi in relazione a rapporti ormai esauriti; sicché, lungi dall'interferire con gli effetti della sentenza n. 309 del 2011, il legislatore regionale avrebbe inteso «garantire la certezza del diritto attraverso una sorta di sbarramento temporale per tutti i titoli abilitativi rilasciati prima della dichiarazione di incostituzionalità della norma - e perciò legittimi - purché i lavori avessero inizio entro il 30 aprile 2012»; la norma risponderebbe, in conclusione, «ad una esigenza conformativa acceleratoria, di non consentire che le disposizioni dichiarate incostituzionali potessero ricevere ulteriore applicazione»;

che, così interpretata, la norma consentirebbe il bilanciamento in concreto degli interessi rilevanti ai fini dell'esercizio del potere di autotutela, fermo restando, sostiene la difesa regionale, che l'interesse pubblico all'annullamento non può considerarsi in re ipsa nemmeno ove si ravvisi la necessità di ripristinare la legalità costituzionale;

che, con riguardo alla questione sollevata per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. e alle norme statali richiamate in relazione a tale parametro, la difesa regionale eccepisce che, nelle more del giudizio, è intervenuto l'art. 30, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale ha soppresso il riferimento alla sagoma nella definizione degli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001;

che anche la questione sollevata per violazione dell'art. 97 Cost. risulterebbe infondata, perché il potere di autotutela sarebbe limitato non dal legislatore regionale, ma da quello statale, che pone l'espresso limite della valutazione dell'interesse pubblico, nonché degli interessi dei soggetti coinvolti nel procedimento;

che, con memoria del 19 gennaio 2015, depositata in pari data nella cancelleria della Corte costituzionale, la Regione Lombardia ha insistito negli argomenti esposti e nelle conclusioni formulate nell'atto di costituzione.



Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 20 giugno 2013 (r.o. n. 260 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), in riferimento all'art. 136, comma primo, della Costituzione e all'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), in relazione al giudicato formatosi con la sentenza n. 309 del 2011; nonché in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - testo *A*); e, altresì, in riferimento all'art. 97 Cost.;

che tali questioni sono state sollevate nel corso di un giudizio sull'impugnazione del provvedimento con cui un Comune ha rifiutato di annullare in autotutela un permesso di costruire, sulla base del censurato art. 17, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, il quale, riferendosi «agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza della Corte Costituzionale del 21 novembre 2011, n. 309», prevede che, «al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011», data di pubblicazione della sentenza citata, «nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data devono considerarsi titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012»;

che, il giorno dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione nella segreteria del giudice rimettente, è stato pubblicato il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, il cui art. 30 - applicabile, come previsto dal suo comma 6, dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 98 del 2013 - ha modificato, tra l'altro, l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 380 del 2001, espungendo dalla definizione della ristrutturazione edilizia l'obbligo di rispetto della sagoma precedente (sentenza n. 259 del 2014);

che tale sopravvenienza normativa ha modificato il quadro normativo, proprio sotto il profilo in merito al quale è stata ravvisata da parte del rimettente TAR la rilevanza delle questioni descritte, e ha investito specificamente il parametro interposto cui hanno fatto riferimento, in relazione all'art. 117, comma terzo, Cost., sia la sentenza n. 309 del 2011, sia l'ordinanza di rimessione;

che pertanto, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 29 del 2013, n. 316 e n. 150 del 2012), occorre restituire gli atti al giudice *a quo* affinché questi, a fronte del mutamento del quadro normativo, proceda a un rinnovato esame della rilevanza e dei termini della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 36

Ordinanza 11 febbraio - 12 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Cumulo giuridico delle sanzioni - Limitazione ai soli illeciti per violazione di norme in materia previdenziale ed assistenziale.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 8, secondo comma, introdotto dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Manovre urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra G.G. e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), con ordinanza del 15 aprile 2014, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che con ordinanza depositata il 15 aprile 2014, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - come modificato dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Manovre urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11 - nella parte in cui limita la continuazione, ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che il Consiglio di Stato è chiamato a rendere il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da G.G., già sub-agente di una compagnia di assicurazioni, al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza con la quale il presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (d'ora in avanti, IVASS) gli ha irrogato la sanzione amministrativa di 108.029,60 euro, applicando il cumulo del minimo edittale di 1.000 euro per ciascuna delle 108 violazioni degli artt. 117 (obbligo di separazione patrimoniale, per l'omesso versamento dei premi assicurativi riscossi su un apposito conto) e 183 (obbligo di correttezza) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private);



che il giudice rimettente - ritenuta l'infondatezza degli altri motivi di impugnazione - riferisce che, a fondamento del ricorso, è stata altresì denunciata la mancata applicazione del cumulo giuridico delle sanzioni e, in ogni caso, l'eccessività della sanzione;

che il Consiglio di Stato osserva che l'art. 8 della legge n. 689 del 1981, come modificato dall'art. 1-sexies del d.l. n. 688 del 1985, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 11 del 1986, ha introdotto nel sistema sanzionatorio amministrativo il cumulo giuridico - corrispondente a quello previsto per le pene dall'art. 81, secondo comma, del codice penale - limitandolo tuttavia alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie; tale limitazione violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto determinerebbe un'irrazionale disparità di trattamento tra chi commetta violazioni in materia previdenziale e assistenziale e chi commetta illeciti amministrativi in altre materie;

che ad avviso del Consiglio di Stato - mediante un intervento settoriale inserito all'interno della disciplina generale sulla repressione degli illeciti amministrativi - è stato previsto un istituto, parimenti generale, di mitigazione delle sanzioni, qual è la continuazione, limitando tuttavia il beneficio alla sola materia considerata dalla legge settoriale, così immotivatamente escludendolo per tutte le altre; tale limitazione sarebbe irrazionale, tanto più che la continuazione, come istituto di mitigazione delle sanzioni, in linea di principio e salvo ragionevoli eccezioni, sarebbe estensibile alla generalità delle leggi repressive;

che la rilevanza della questione viene ricollegata al fatto che - se il cumulo giuridico fosse applicabile al caso di specie - la sanzione complessiva massima irrogabile sarebbe notevolmente inferiore a quella irrogata in concreto; infatti, la sanzione massima, pari a 10.000 euro per ciascuna violazione, aumentata sino al triplo, per effetto della continuazione, sarebbe pari a 30.000 euro; pertanto, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della disposizione censurata, comporterebbe l'annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato;

che il rimettente si dichiara consapevole del fatto che - con le ordinanze n. 468 del 1989 e n. 23 del 1995 - la questione sopra prospettata è stata ritenuta manifestamente inammissibile, sul rilievo che la discrezionalità del legislatore precluda un intervento additivo «nel configurare il concorso tra violazioni omogenee, o anche tra violazioni eterogenee, nonché (e soprattutto) nel predisporre un'ideale disciplina organizzativa in ordine all'accertamento ed alla contestazione della continuazione»;

che, tuttavia, la limitazione del cumulo giuridico prevista dalla disposizione censurata non sarebbe qualificabile in termini di discrezionalità, quanto piuttosto di casualità, determinata da un intervento di carattere settoriale; e d'altra parte, ad avviso del rimettente, non sarebbe comprensibile il richiamo, contenuto nelle pronunce suddette, alla necessità di una «disciplina organizzativa in ordine all'accertamento e alla contestazione della continuazione»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che la difesa statale sottolinea come, nelle ordinanze n. 468 del 1989 e n. 23 del 1995, la Corte abbia già valutato la questione formulata dal Consiglio di Stato, dichiarandola manifestamente inammissibile; in particolare, è stata ritenuta di esclusiva competenza del legislatore la decisione "sul se e sul come" configurare il concorso tra violazioni omogenee o anche tra violazioni eterogenee, nonché nel predisporre un'ideale disciplina organizzativa in ordine all'accertamento ed alla contestazione della continuazione;

che tali argomentazioni - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - conservano la loro attualità, non essendovi alcun parametro costituzionale che vincoli il legislatore nello stabilire se la continuazione possa essere limitata al solo concorso materiale omogeneo, o se viceversa debba essere estesa anche a plurime violazioni eterogenee;

che inoltre, con riferimento alla tesi secondo cui non sarebbe consentito al legislatore limitare l'istituto della continuazione alla sola legge settoriale della previdenza ed assistenza obbligatorie, si osserva che rientra nella discrezionalità del legislatore l'individuazione dell'ambito di applicazione delle disposizioni normative;

che la scelta di consentire l'unificazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, delle sole violazioni amministrative in materia previdenziale, non sarebbe affatto irragionevole, né arbitrariamente discriminatoria, poiché si tratta di illeciti che, quasi necessariamente, riguardano una pluralità di dipendenti;

che d'altra parte, la collocazione di tale limitazione nell'ambito della norma generale in tema di illeciti amministrativi costituisce una scelta di mera tecnica legislativa, dalla quale non si potrebbe ricavare la conclusione che la continuazione degli illeciti amministrativi abbia assunto la qualità di istituto generale del diritto sanzionatorio.



Considerato che, con ordinanza depositata il 15 aprile 2014, il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - come modificato dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688 (Manovre urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11 - nella parte in cui limita la continuazione, ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che il Consiglio di Stato osserva che l'art. 8 della legge n. 689 del 1981 ha introdotto nel sistema sanzionatorio amministrativo il cumulo giuridico - corrispondente a quello previsto per le pene dall'art. 81, secondo comma, del codice penale - limitandolo tuttavia alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie;

che il giudice rimettente, nel dare conto della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, denuncia la disparità di trattamento derivante dalla norma impugnata, che delimita l'ambito applicativo del cumulo giuridico delle sanzioni alle sole violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, con ciò escludendolo per tutte le altre violazioni amministrative;

che, ad avviso del Consiglio di Stato, tale limitazione violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto determinerebbe un'irrazionale disparità di trattamento tra chi commetta violazioni in materia previdenziale e assistenziale e chi commetta illeciti amministrativi in altre materie;

che, tuttavia, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione della fattispecie *a quo*, necessaria al fine di valutare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che in particolare l'ordinanza non chiarisce quali siano gli esatti termini degli illeciti amministrativi contestati, con riferimento alle plurime condotte che hanno dato luogo al provvedimento sanzionatorio impugnato; in particolare, non vengono fornite indicazioni circa le concrete modalità esecutive delle violazioni, con riferimento alla natura eterogenea delle plurime condotte, al contesto temporale in cui le stesse sono state realizzate e, in definitiva, alla riconducibilità delle stesse ad un medesimo disegno trasgressivo, come richiesto dalla disposizione impugnata;

che - alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - tale carenza costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della rilevanza, non essendo stati forniti sufficienti elementi che consentano di ritenere che le plurime violazioni contestate siano riconducibili al modello del concorso materiale e possano - in ipotesi - essere unificate sotto il vincolo della continuazione, come disciplinato dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 689 del 1981;

che, inoltre, nell'ordinanza di rimessione non si rinviene alcuna considerazione circa l'applicabilità al caso in esame della disciplina stabilita dall'art. 327 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), il quale, al comma 1, conferisce rilievo, nella disciplina delle attività assicurative, al cosiddetto "illecito seriale", costituito da «più violazioni della stessa disposizione del presente codice, o delle norme di attuazione, per le quali sia prevista l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, attraverso una pluralità di azioni od omissioni la cui reiterazione sia dipesa dalla medesima disfunzione dell'organizzazione dell'impresa o dell'intermediario».

che per queste ipotesi di concorso materiale - alle quali si accompagni la tempestiva e puntuale adozione di misure correttive indicate dall'istituto di vigilanza - la disposizione in esame prevede un particolare trattamento sanzionatorio, consistente in «un'unica sanzione amministrativa pecuniaria, sostitutiva di quelle derivanti dalle violazioni della medesima disposizione, che sarà determinata in misura non inferiore ad euro cinquantamila e non superiore ad euro cinquecentomila»;

che, tuttavia, il giudice *a quo* - nel censurare la delimitazione del più favorevole trattamento sanzionatorio alle sole violazioni in materia di assistenza e previdenza - non considera affatto la concreta applicabilità del trattamento previsto dalla norma speciale di cui all'art. 327 del d.lgs. n. 209 del 2005, la quale potrebbe essere decisiva, in relazione alle censure formulate dal ricorrente;



che lo stesso Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni ha espressamente affermato - proprio con riferimento alla disposizione dell'art. 327 del d.lgs. n. 209 del 2005 - che «Il Codice non effettua alcuna distinzione in base alla tipologia della violazione e alla sua gravità, ma fissa un range unico di sanzione per tutte le categorie di illecito ad esso astrattamente riconducibili [...]» (Esiti della pubblica consultazione in ordine al Regolamento n. 1 dell'8 ottobre 2013, concernente la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie; art. 11);

che, pertanto, la mancata considerazione, da parte del giudice *a quo*, di tale disciplina, che ha introdotto, sia pure in chiave settoriale e non sistematica, un particolare regime del cumulo giuridico delle sanzioni in relazione a plurime violazioni di disposizioni in materia assicurativa, costituisce un'ulteriore ragione di inammissibilità della questione, per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento;

che in ogni caso, anche laddove il giudice *a quo* avesse ritenuto in concreto non applicabile la disciplina dell'art. 327 del codice delle assicurazioni private al caso sottoposto al suo esame - ciò che allo stato non è possibile accertare - tuttavia una valutazione sistematica dell'istituto dell'illecito seriale, previsto da tale disposizione nell'ambito della disciplina del cumulo giuridico delle sanzioni amministrative pecuniarie, avrebbe potuto condurre ad una diversa conclusione in ordine alla compatibilità dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 con l'art. 3 Cost.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), introdotto dall'art. 1-sexies del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria per la mancata indicazione della fonte di finanziamento delle minori entrate.

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, art. 3.
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Opere per le quali è stata negata l'intesa - Previsione che la soluzione per la quale c'è stato il diniego sarà valutata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base del diniego e che abbia minore impatto ambientale e sismico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni - Violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione del principio di leale collaborazione per la previsione di una forma d'intesa non paritaria.

- Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, art. 4.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *m*) (in relazione agli artt. 14-*quater*, comma 3, e 29, comma 2-*ter*, della legge 8 agosto 1990, n. 241), e terzo, e 118; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, commi 7, lett. *n*), e 8, lett. *b*), n. 2.

Ricorso n. 18 depositato il 29 gennaio 2015 del Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80224030587 per il ricevimento degli atti, FAX 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo (CF 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, P.zza S. Giusta Palazzo Centi — L'Aquila - cap 67100

PER LA DECLARATORIA DELLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

della Legge della Regione Abruzzo n. 40 del 12 novembre 2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 47 del 26-11-2014, recante "Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 16, all'articolo 14 della L.R. 25 ottobre 1996, 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 ed ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica", ed in particolare, gli artt. 3 e 4 della legge, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 gennaio 2015.

FATTO

La legge della Regione Abruzzo n. 40 del 12 novembre 2014 presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 3 e 4, per i motivi di seguito specificati, e deve pertanto essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.



1) *L'articolo 3 presenta profili di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 81, comma 3, della Costituzione.*

La disposizione dispone una riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014.

In particolare, per i canoni superiori a 250 euro, è prevista una riduzione percentuale pari al cinquanta per cento sull'importo eccedente detto limite.

Tale previsione, determinando una riduzione delle entrate delle ATER, comporta minori entrate a carico del bilancio regionale, non quantificate e a fronte delle quali non è indicata la relativa fonte di finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 81, comma 3, Cost.

2) *L'articolo 4 presenta profili di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione (con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), con l'art. 118, comma 1 della Costituzione, e con l'articolo 97 della Costituzione, per i motivi di seguito specificati.*

La disposizione impugnata introduce l'articolo 1.1 alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 (recante "Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale"), prevedendo che "sulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico".

Preliminarmente, occorre osservare che il generico riferimento alle "opere per le quali è stata negata l'intesa" potrebbe apparire come il seguito di quanto disposto nell'articolo 1 della medesima legge regionale n. 2/2008, il quale detta disposizioni programmatiche per il rilascio dell'intesa prevista dall'articolo 1, comma 7, lettera n) della legge 23 agosto 2004, n. 239 (attribuzioni allo Stato delle funzioni amministrative relative alle determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le amministrazioni interessate).

Il suddetto riferimento, tuttavia, potrebbe anche essere interpretato in senso ampio, in modo da considerare la norma come volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali, in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa "forte", la cui negazione impone l'avvio di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

Questa seconda interpretazione pare avvalorata, oltre che dall'ampiezza della dizione utilizzata dal legislatore regionale, della collocazione sistematica della norma in un articolo a sé stante e dell'assenza di riferimento alle opere di coltivazione e ricerca di idrocarburi disciplinate all'articolo 1 della l.r. n. 2/2008.

In questo caso, nell'ambito delle "opere per cui è stata negata l'intesa" dovrebbero annoverarsi tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate, tra cui i gasdotti, le centrali di spinta e quant'altro.

Orbene, non vi è dubbio che le intese disciplinate dalla disposizione censurata, in entrambe le interpretazioni offerte, ineriscano a materia di competenza statale.

La Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che la disciplina di riordino del settore energetico contenuta nella l. n. 239/2004 e, in particolare, le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 7, lettera n) (che attribuisce allo Stato "le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate"); e comma 8, lettera b), numero 2 (che attribuisce allo Stato "l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti"), costituiscono principi fondamentali nella materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (C. cost. nn. 124/2010; 282/2009; 383/2005).

Analogamente, afferiscono alla materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» l'articolo 29, comma 2, lettera g) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che riserva allo Stato funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale (sentenze n. 313/2010 e n. 383/2005) e la disciplina relativa ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche contenuta nella legge n. 330/2004, modificativa del D.P.R. 327/2001.

Tali disposizioni hanno ridefinito in modo unitario i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, posta la necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (sul punto, C. cost., sentenza n. 6/2004, Considerato in diritto, punti 6 ss).

La competenza legislativa statale in questi casi è effetto della c.d. "chiamate in sussidiarietà" (cfr. C. cost. n. 303/2003), e la previsione di forme di collaborazione e coordinamento con le autonomie ne è conseguenza fondamentale.



La Corte costituzionale al riguardo ha riconosciuto che “È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia...(sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)” (C. cost. n. 278/2010).

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha anche chiarito che la disciplina di detta intesa rientra nei principi fondamentali di competenza dello Stato.

Con la sentenza n. 121 del 2010, in particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che la disciplina dell’intesa, caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell’atto, “non deve attribuire ad alcuna delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell’intesa»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo dell’altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti casi in cui sia prevista un’intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde”.

La Corte costituzionale ha inoltre chiarito che “forme di collaborazione e coordinamento — pure auspicabili — tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni dello Stato non possano essere disciplinati unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa, ma debbono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati” (sentenze n. 322/2006; n. 104/2010).

Sul punto, la Corte costituzionale ha ulteriormente specificato, con la sentenza n. 331 del 2010, che, ferma restando la necessità di garantire forme di collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle relative funzioni amministrative da rinvenire, per il grado più elevato, nell’intesa tra Stato e Regione interessata “la disciplina normativa di queste forme collaborative e dell’intesa stessa spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell’ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all’energia. Anche in quest’ultimo caso determinare le forme e i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l’eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l’assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alla cura del legislatore statale”.

In altre parole, è pacifico che il compito di garantire adeguate forme di collaborazione tra i diversi apparati dello Stato e di disciplinare tali forme di collaborazione, tra le quali la stessa intesa, spetta, come principio fondamentale caratterizzante l’assetto normativo vigente, al legislatore statale, sia nelle materie di competenza legislativa esclusiva che nelle materie di legislazione concorrente, escludendo quindi possibili interventi in tal senso da parte del legislatore regionale.

Questa conclusione è da ritenersi valida anche nel caso in cui nella normativa statale manchino i principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale per superare il dissenso della Regione nella conclusione dell’intesa.

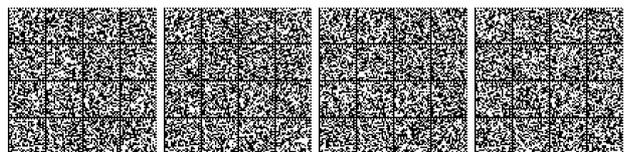
Anche quando questo si verifichi, la procedura per il raggiungimento dell’intesa non può essere determinata unilateralmente dal legislatore regionale, senza violare i principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Se infatti ciò fosse possibile, si potrebbe giungere a una procedura di superamento del dissenso diversa per ogni regione italiana, con conseguente *vulnus* non solo del principio di buon andamento dell’azione amministrativa sancito dall’articolo 97, comma 1, della Costituzione, ma anche dell’esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell’articolo 118, comma 1, della Costituzione, è fondamento della “chiamata in sussidiarietà” e, conseguentemente, dell’intesa stessa.

Alla luce di quanto osservato, è evidente che entrambe le interpretazioni della disposizione regionale impugnata sono da considerarsi affette dai denunciati profili di illegittimità costituzionale in quanto, interferendo indebitamente con la competenza legislativa statale, disciplinano in modo unilaterale forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia.

Infine, occorre precisare che, se si accoglie la seconda delle interpretazioni offerte, la disposizione impugnata viola altresì, l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Il procedimento unico di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche disciplinato dalla legge n. 330/2004, infatti, prevede la convocazione della conferenza dei servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.



La norma regionale, prevedendo un meccanismo alternativo, contrasta con l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 241, che disciplina un apposito procedimento di composizione d'interessi confliggenti da seguire nelle ipotesi di diniego dell'intesa e che costituisce, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter*, l. n. 241/1990, norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione.

Per questi motivi, si chiede l'annullamento degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo n. 40/2014 dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la Legge della Regione Abruzzo n. 40 del 12 novembre 2014, nella sua interezza e, in ogni caso, gli artt. 3 e 4 della medesima L.R. n. 40/2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 47 del 26 novembre 2014, recante "Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 16, all'articolo 14 della L.R. 25 ottobre 1996, 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 ed ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica", come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 gennaio 2015.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 20-1-2015;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, addì 21 gennaio 2015

L'Avvocato dello Stato: VINCENZO RAGO

15C00050

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Definizioni - Inserimento della locuzione parco commerciale - Previsione che i parchi commerciali sono considerati medie o grandi strutture di vendita e che l'apertura, il trasferimento, l'ampliamento e la modifica del settore merceologico sono soggetti ad autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale in contrasto con la normativa comunitaria e statale - Violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Commercio al dettaglio nelle medie strutture di vendita - Apertura, trasferimento di sede, ampliamento della superficie di vendita e modifica di settore merceologico - Previsione che il Comune definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle relative autorizzazioni sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale e le altre parti sociali interessate individuate dal Comune medesimo - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, art. 11.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 14.



Commercio - Norme della Regione Marche - Modifiche al testo unico in materia di commercio - Esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica - Previsione che il Comune definisce le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento, previo parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 14.

Ricorso n. 19 depositato il 2 febbraio 2015 del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Marche in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, dell'art. 8, comma 4, dell'art. 11, dell'art. 13 e dell'art. 17, comma 1 della legge regionale 17 novembre 2014, n. 29, concernente: "Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale", (pubblicata B.U.R. Marche n. 110 del 27 novembre 2014).

Con la legge regionale 17.11.2014, n. 29, recante: "Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale", la Regione Marche detta disposizioni in materia di commercio.

Ciò posto, la legge regionale *de qua* presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione alle seguenti disposizioni:

A) art. 7, comma 1, art. 8, comma 4, e art. 13 della l.r. n. 29/2014. L'art. 7 introduce la locuzione di "parco commerciale" (non pari-menti prevista a livello di legislazione nazionale) definendo tali "gli esercizi commerciali collocati in una pluralità di strutture edilizie a prevalente destinazione commerciale che, per la loro contiguità urbanistica e per la fruizione di un sistema di accessibilità comune, hanno un impatto unitario sul territorio e sulle infrastrutture viabilistiche pubbliche".

I detti "parchi commerciali", vengono poi richiamati dal comma 4 dell'art. 8, che modifica la lettera *f*), comma 2, del art. 11 della l.r. n. 27/2009 (Testo unico in materia di commercio) e trovano specifica disciplina nell'art. 13 che inserisce gli artt. 16-*bis* e 16-*ter* nella citata l.r. n. 27/2009.

In particolare, l'art. 8, comma 4, stabilisce che "4. Alla lettera *f*) del comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale 27/2009 le paro-le: "medie, grandi strutture di vendita ed i centri commerciali" sono sostituite dalle seguenti: "medie e grandi strutture di vendita, dei centri commerciali e dei parchi commerciali".

L'art. 13, inserisce nella l.r. n. 27/2009 la seguente disposizione:

"Art. 16-*bis* (Parchi commerciali): "1. I parchi commerciali sono considerati medie o grandi strutture di vendita in relazione alla superficie di vendita complessiva. Gli esercizi commerciali in esso presenti possono essere di qualsiasi tipologia.

2. L'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento e la modifica del settore merceologico sono soggetti ad autorizzazione, rilasciata sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 14 e 15 in relazione alla superficie di vendita complessivamente considerata.

3. La domanda di autorizzazione può essere presentata da un unico promotore o da singoli esercenti, anche mediante un rappresentante degli stessi.

4. Prima dell'effettivo inizio dell'attività, le medie e grandi strutture e gli esercizi di vicinato presenti all'interno del parco commerciale presentano apposita SCIA.

5. La presentazione della SCIA di cui al comma 4 da parte di un soggetto diverso dal promotore non configura subingresso".

Al riguardo, si evidenzia che la previsione introdotta con il nuovo art. 16-*bis* considera parchi commerciali le medie e le grandi strutture di vendita ed ammette, poi, che gli esercizi commerciali in esso presenti possano essere di qualsiasi tipologia, compresi, quindi, gli esercizi di vicinato.



Al contempo, la norma richiede per l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento e addirittura per la modifica del settore merceologico la preventiva autorizzazione rilasciata ai sensi delle previsioni regionali dedicate alle medie e alle grandi strutture.

In materia, l'art. 31 del decreto-legge n. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.), convertito con modificazioni in Legge n. 214/2011, al comma 2, rubricato "esercizi commerciali, ha previsto: "2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali." Pertanto, l'art. 16 — bis della l.r. 27/2009, inserito dall'art. 13 l.r. 29/2014, introduce limitazioni vietate ai sensi di tutta la recente normativa comunitaria e statale (*cf.* Direttiva 2006/123/CE e, da ultimo, il citato art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011), frapponendo un effettivo ostacolo alla libera concorrenza nella Regione Marche. Anche la Corte costituzionale ha di recente affermato che non possono essere inserite procedure che aggravano l'avvio di un'attività commerciale. " (Corte cost. sent. n. 165/2014).

Al contempo, si evidenzia che l'art. 4 del d.lgs. 114/1998 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.) già definisce i centri commerciali come "una media o una grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente."

Tanto Premesso, l'art. 16 bis della l.r. 27/2009, inserito dall'art. 13 l.r. 29/2014, contrastando con la normativa nazionale (art. 31, comma 2 del dl. n. 201/2011, come convertito in legge n. 214 del 2011) e con la normativa comunitaria (Direttiva 2006/123/CE), viola l'art. 117, secondo comma, lettera e) e l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

B) Art. 11 e art. 17, comma 1, della l.r. n. 29/2014.

L'art. 11 modifica il comma 2 dell'art. 14 della l.r. n. 27/2009, prevedendo che le parole: "previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali del commercio, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative, nonché con" sono sostituite dalle seguenti: "sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale e".

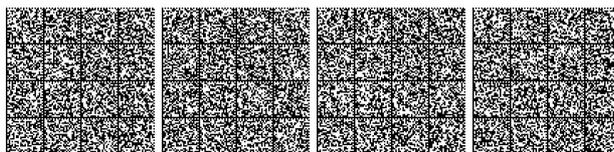
A seguito delle modifiche apportate dall'art. 11 l.r. n. 29/14, l'art. 14, comma 2, l.r. n. 27/09, dispone oggi quanto segue: "2. Il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento di cui all'articolo 2, comma 1, definisce le condizioni, le procedure ed i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di cui al comma 1, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale e le altre parti sociali interessate individuate dal Comune medesimo".

L'art. 11 l.r. n. 29/14 contrasta con la Direttiva 2006/123/UE che all'art. 14 vieta agli Stati membri "il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, al fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente".

Anche l'art. 17, comma 1, l.r. 29/14 modifica il comma 2, dell'articolo 28 della l.r. n. 27/2009, prescrivendo, in sostituzione della previgente concertazione, il previo parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, per la definizione da parte del Comune competente dei criteri e delle modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita di stampa quotidiana e periodica.

Anche l'art. 17, comma 1, l.r. 29/14, dunque, contrasta con l'art. 14 della Direttiva 2006/123/UE.

Per questi motivi, gli artt. 11 e 17, comma 1, contrastando la normativa europea violano l'art. 117, comma primo della Costituzione.



Per Queste Ragioni

Si conclude perché gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1 della legge regionale 17 novembre 2014, n. 29, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2015;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport;

Legge regionale n. 29/2014.

Roma, 21 gennaio 2015

L'Avvocato dello Stato: GIOVANNI PALATIELLO

15C00053

N. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 febbraio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Caccia - Norme della Regione Lombardia per il contenimento e l'eradicazione delle nutrie - Previsione che, al fine di monitorare annualmente gli obiettivi di eradicazione, le Province istituiscono un Tavolo provinciale di coordinamento di controllo con diversi soggetti, tra cui le Prefetture - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciato coinvolgimento unilaterale di organi dello Stato da parte della Regione - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di "organizzazione amministrativa" dello Stato.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, art. 1, comma 1, lett. c), nella parte relativa al novellato art. 2, comma 2, lett. b), della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. g).

Caccia - Norme della Regione Lombardia per il contenimento e l'eradicazione delle nutrie - Disciplina delle metodologie di eradicazione - Prevista possibilità di usare in ogni periodo dell'anno tutte le armi comuni da sparo, le armi da lancio individuali e le trappole - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciato carattere non selettivo di alcuni degli strumenti consentiti (in particolare, del trappolaggio) - Contrasto con la disciplina nazionale ed europea in materia di caccia e fauna selvatica - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - Contrasto con la normativa statale sull'uso delle armi - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, art. 1, comma 1, lett. d), sostitutivo dell'art. 3 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. h) ed s); direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 (in particolare, art. 8, in combinato disposto con l'allegato IV); legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, comma 1, lett. u) e z), e 22; regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, art. 42; regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; legge 25 marzo 1986, n. 85.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, codice fiscale n. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12,



CONTRO

la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1.

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'art. 1, comma 1, lettere *c*) e *d*) della Legge Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, intitolata «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria (*Myocastor coypus*))», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 49, supplemento del 5 dicembre 2014, per contrasto:

della lettera *c*) cit., nella parte relativa al novellato art. 2, comma 2, lettera *b*) della legge reg. n. 20 del 2002, con l'art. 117, comma 2, lettera *g*) della Costituzione;

della lettera *d*) cit., con la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 e con l'art. 21, comma 1, lettere *u*) e *z*) della legge n. 157 del 1992, in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*), della Costituzione, nonché con l'art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione.

e ciò a seguito ed in forza

della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 29 gennaio 2015.

FATTO

La legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, intitolata «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria (*Myocastor coypus*))» e pubblicata nel B.U.R. Lombardia n. 49, supplemento del 5 dicembre 2014, con l'art. 1, lettera *c*) sostituisce l'art. 2 della citata legge reg. n. 20 del 2002.

Il novellato art. 2, comma 2, della legge reg. n. 20 del 2002, alla lettera *b*) dispone che «le province istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione».

L'art. 1, lettera *d*), della legge reg. n. 32 del 2014 sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 20 del 2002.

Il nuovo art. 3 della legge reg. n. 20 del 2002, al primo comma, dispone quanto segue: «L'eradicazione delle nutrie avviene secondo le modalità disciplinate dai piani provinciali di contenimento ed eradicazione di cui all'articolo 2, comma 2, in ogni periodo dell'anno, su tutto il territorio regionale, anche quello vietato alla caccia, con i seguenti metodi di controllo selettivo: *a*) armi comuni da sparo; *b*) armi da lancio individuale; *c*) gassificazione controllata; *d*) sterilizzazione controllata; *e*) trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo; *f*) metodi e strumenti scientifici, messi a disposizione dalla comunità scientifica; *g*) ogni altro sistema di controllo selettivo individuato dalla Regione e validato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) o dal Centro di riferimento nazionale per il benessere animale».

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 gennaio 2015, sono impuginate per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), legge reg. n. 32 del 2014, nella parte relativa al novellato articolo 2, comma 2, lettera *b*) della legge reg. n. 20 del 2002, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *g*) della Costituzione. Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «organizzazione amministrativa» di cui all'art. 117, comma 2, lett *g*) della Costituzione.



Il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. n. 20 del 2002 dispone che le Province predispongano dei piani di contenimento ed eradicazione della nutria.

Al fine di monitorare annualmente gli obiettivi di eradicazione, esse debbono istituire un Tavolo provinciale di coordinamento con diversi soggetti a vario titolo interessati, tra i quali la legge inserisce anche le Prefetture.

Il coinvolgimento delle Prefetture, tuttavia, non è stato preceduto da alcun accordo con l'Amministrazione statale interessata; ciò significa che la Regione ha unilateralmente disposto il diretto coinvolgimento di organi dello Stato, addossando ad essi gli obblighi conseguenti all'attribuzione dei relativi compiti, violando così l'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione che annovera l'organizzazione amministrativa dello Stato tra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

La giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte è, infatti, costante nel sostenere che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 322 del 2006, n. 429 e n. 134 del 2004).

In particolare, nella sentenza n. 134 del 2004, si afferma che pur essendo auspicabile la creazione di «forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio [...], le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (cfr. il n. 4 del considerato in diritto).

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. n. 32 del 2014 per violazione:

della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione;

dell'art. 21, comma 1, lettere u) e z) della legge n. 157 del 1992, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;

dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Violazione della normativa sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenuta nella direttiva 2009/147/CE nonché nell'art. 21, comma 1, lettere u) e z) della legge n. 157/1992 e, per l'effetto, violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Violazione della normativa statale in materia di pubblica sicurezza contenuta nel R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e nel relativo Regolamento di esecuzione, R.D. 6 maggio 1940, n. 635, e, per l'effetto, violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, lettera d) della legge reg. n. 32 del 2014 sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 20 del 2002.

Il nuovo art. 3 della legge n. 20 del 2002, nel disciplinare le metodologie di eradicazione delle nutrie, permette l'utilizzo di una serie di metodi che, benché qualificati come di «controllo selettivo», appaiono in contrasto con la disciplina nazionale ed europea in materia di caccia e fauna selvatica.

Tanto la direttiva 2009/147/CE, seppure concernente, nello specifico, la conservazione degli uccelli selvatici, quanto la legge n. 157 del 1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dettano principi generali volti a vietare l'uso di metodi di cattura non selettivi, al fine di stabilire standards uniformi di tutela degli equilibri ecologici della fauna selvatica.

In particolare, l'art. 21 della legge n. 157 del 1992 pone espressamente i seguenti divieti: «u) usare munizioni spezzate nella caccia agli ungulati; usare esche o bocconi avvelenati, vischio o altre sostanze adesive, trappole, reti, tagliole, lacci, archetti o congegni similari; fare impiego di civette; usare armi da sparo munite di silenziatore o impostate con scatto provocato dalla preda; fare impiego di balestre; [...] z) produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica».

La norma regionale impugnata, come visto, permette l'uso, in ogni periodo dell'anno, di tutte le armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale (categorie nella quale possono agevolmente farsi rientrare le balestre) e di trappole. Queste ultime, avendo un'altissima possibilità di catturare animali appartenenti a diverse specie della fauna selvatica, non possono, all'evidenza, essere considerate strumenti «selettivi» ed il loro utilizzo è espressamente proibito anche dall'art. 8, in combinato disposto con l'allegato IV, della direttiva 2009/147/CE.



Se è vero che a norma del novellato art. 2, comma 2, legge n. 157 del 1992 le nutrie non rientrano più fra le specie protette della legge n. 157/1992 stessa, le disposizioni in esame, nella parte in cui consentono l'uso delle metodologie di eradicazione sopra citate e, soprattutto, il trappolaggio, non garantiscono una adeguata selettività, tale da escludere con certezza l'abbattimento o la cattura anche di specie di fauna selvatica tutelate dalla legge n. 157 del 1992 e dalla citata direttiva 2009/147/CE.

La violazione della normativa nazionale ed europea appare tanto più grave in considerazione del fatto che le suddette modalità di eradicazione delle nutrie sono consentite senz'alcun limite spazio-temporale, vale a dire in ogni periodo dell'anno e su tutto il territorio regionale, comprese le zone in cui è vietata la caccia.

La legge n. 157 del 1992 pertiene senza dubbio all'ambito della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», che l'art. 117, comma 2, lettera s), riconosce di esclusiva competenza legislativa statale, di talché il contrasto della normativa impugnata con la legge n. 157 del 1992 finisce per costituire una violazione del parametro costituzionale evocato.

Codesta Ecc.ma Corte, infatti, «ha ripetutamente affermato che la determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna appartiene alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e che, pertanto, la legge regionale li “può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata” (sentenza n. 387 del 2008; inoltre, sentenze n. 263 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 536 del 1992). Di recente, si è precisato che i divieti relativi all'attività venatoria contenuti nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 sono formulati nell'esercizio di tale competenza (sentenza n. 193 del 2010)» (Corte cost., sent. n. 106 del 2012).

La violazione della direttiva 2009/147/CE, d'altra parte, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, che prescrive, anche al legislatore regionale, di legiferare in conformità alle norme promananti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

Invero, è possibile rinvenire anche un'ulteriore violazione del dettato costituzionale. La disciplina nazionale in materia di porto e trasporto di armi comuni da sparo, infatti, autorizza la licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le attività previste ai sensi della legge n. 157 del 1992.

In particolare, l'art. 42 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e gli articoli 61 e seguenti del regolamento di esecuzione contenuto nel R.D. 6 maggio 1940, n. 635, disciplinano la licenza di porto d'arma per esigenze di difesa personale; la legge n. 85 del 1986 contiene le norme in materia di armi per uso sportivo; infine, è la stessa legge n. 157 del 1992 (art. 22) a regolare la licenza di porto d'arma per uso di caccia.

Ne consegue che l'aver autorizzato l'uso di armi in ipotesi e modalità tali da risultare in contrasto con la suddetta legge n. 157 del 1992 costituisce anche, in via mediata, una violazione della normativa sulla sicurezza pubblica, ciò che ridonda in una lesione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.

P. Q. M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso,

CHIEDE

che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 1, comma 1, lettera c) della Legge Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, nella parte relativa al novellato articolo 2, comma 2, lettera b) della legge reg. n. 20 del 2002, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione;

2) dell'art. 1, comma 1, lettera d), della Legge Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, per violazione:

della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, in relazione all'art 117, comma 1, della Costituzione;



dell'art. 21, comma 1, lettere u) e z) della legge n. 157 del 1992, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione;

del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e del relativo Regolamento di esecuzione, R.D. 6 maggio 1940, n. 635, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione. Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 29 gennaio 2015 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della impugnata legge della Regione Lombardia n. 32/2014.

Roma, 2 febbraio 2015

Avvocato dello Stato: MARIA GABRIELLA MANGIA

15C00054

N. 29

Ordinanza del 30 ottobre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da De Magistris Luigi e Comune di Napoli contro Ministero dell'interno - UTG Prefettura di Napoli e Nappi Manfredi.

Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (c.d. legge Severino) - Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in caso di condanna non definitiva per determinati delitti (nella specie, quello di cui all'art. 323 c.p.) - Prevista efficacia retroattiva - Lesione di diritto fondamentale della persona - Incidenza sul dovere di svolgimento di una funzione sociale - Lesione del diritto di elettorato passivo - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 11, comma 1, lett. a), in relazione all'art. 10, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 2, 4, comma secondo, 51, primo comma, e 97, comma secondo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 4798/ 14 R.G., proposto da: Luigi De Magistris, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Russo, Stefano Montone e Lelio Della Pietra, con domicilio eletto presso Giuseppe Russo in Napoli, via Cesario Console n. 3;

Contro Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Napoli, in persona del Prefetto p.t. rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso cui domicilia in Napoli, via Diaz n. 11;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Comune di Napoli, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Maria Ferrari, Anna Pulcini, Bruno Crimaldi, Antonio Andreottola, domiciliata in Napoli, piazza Municipio, Palazzo San Giacomo, presso gli uffici dell'Avvocatura comunale;

ad opponendum:

Manfredi Nappi, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Saggiomo, con domicilio eletto in Napoli, piazzetta Terracina n. 1;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento del Prefetto di Napoli emesso in data 1.10.2014 prot. n. 87831, di accertamento costitutivo della sussistenza della causa di sospensione del ricorrente dalla carica di Sindaco del Comune di Napoli.

Visti il ricorso e i relativi allegati;



Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Napoli, nonché del Comune di Napoli e di Manfredi Nappi;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Data per letta nella camera di consiglio del 22 ottobre 2014 la relazione del consigliere Paolo Corciulo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con provvedimento n. 87831 del 1° ottobre 2014 il Prefetto della Provincia di Napoli ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 ha dichiarato di aver accertato nei confronti del Sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, la sussistenza della causa di sospensione dalla carica di cui al medesimo art. 11, primo comma, lettera a) del medesimo decreto legislativo.

Nel decreto prefettizio si rappresenta che con sentenza n. 3928/12 Reg. Gen. la Seconda Sezione del Tribunale di Roma ha condannato in primo grado il predetto Sindaco di Napoli alla pena di anni uno e mesi tre di reclusione ed all'interdizione dai pubblici uffici per anni uno, con il beneficio della sospensione condizionale della pena, per i delitti ascritti ai capi A, B, C, D, E, F, G ed H della rubrica, che, dal decreto che dispone il giudizio n. 23078/09/GIP del 21 gennaio 2012, risultavano essere reati di cui all'art. 323 c.p.

Trattandosi di fattispecie delittuosa per cui è prevista la sospensione di diritto dalle cariche elettive nei confronti di chi abbia riportato condanna, omessa la garanzia partecipativa di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, per esigenze di celerità ed attesa la natura vincolata del potere, il Prefetto di Napoli ha notificato all'organo che aveva proceduto alla convalida dell'elezione l'avvenuto accertamento dei presupposti di legge per la sospensione del Sindaco dalla carica.

Con ricorso ritualmente notificato e depositato il giorno 8 ottobre 2014, il dottor Luigi De Magistris ha impugnato innanzi a questo Tribunale il provvedimento prefettizio, chiedendone l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelati.

Si sono costituiti in giudizio il Prefetto di Napoli, che, oltre a svolgere difese nel merito della controversia, ha eccepito il difetto di giurisdizione amministrativa, assumendo trattarsi di questioni inerenti alla tutela di un diritto soggettivo la cui lesione sarebbe direttamente riconducibile alla legge.

Si è costituito in giudizio anche il Comune di Napoli, sostenendo le ragioni di parte ricorrente.

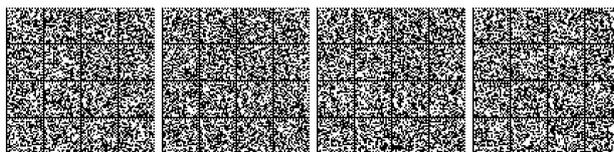
Ha spiegato altresì intervento *ad opponendum* il signor Manfredi Nappi, in qualità di cittadino elettore.

Alla camera di consiglio del 22 ottobre 2014, all'esito della discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione amministrativa sollevata dalla difesa erariale, secondo la quale la controversia avrebbe ad oggetto la tutela del diritto soggettivo di elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione, di guisa che ogni questione di eleggibilità e decadenza — di cui la sospensione costituirebbe fattispecie connessa — rientrerebbe nella cognizione del giudice civile ai sensi degli artt. 9-*bis* e 82 del d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570, ov'anche la limitazione al relativo esercizio fosse riconducibile all'adozione di un provvedimento amministrativo.

L'eccezione è infondata.

Osserva il Collegio che, esclusa la configurabilità nell'ordinamento di eccezionale di favor per i diritti di elettorato passivo, tali da renderli impermeabili rispetto agli effetti di un'azione amministrativa autoritativa idonea a conformarli — tanto, anche nella scia dell'inconfigurabilità generale di diritti soggettivi resistenti — ai fini della verifica della giurisdizione occorre guardare alla struttura della fattispecie normativa e, in particolare, all'intensità che la legge nel caso di specie riconosce all'intermediazione provvedimentale; ad avviso del Collegio, non si tratta di verificare se l'effetto compressivo del diritto di elettorato passivo sia o meno conseguenza di una scelta discrezionale del Prefetto e nemmeno se l'attività di accertamento a questo richiesta circa la sussistenza dei presupposti sia connotata da profili tecnico-discrezionali, dovendosi invece accertare se l'effetto sospensivo si determini soltanto una volta emanato il decreto prefettizio. Al quesito non può che rendersi risposta positiva; invero, che il provvedimento giudiziario di condanna penale del titolare della carica sia condizione necessaria, ma non sufficiente per la limitazione del diritto di elettorato passivo trova conferma nella stessa costruzione della fattispecie generale ed astratta in cui si affida al Prefetto, quindi ad un organo distinto da quello dell'ente di appartenenza del titolare della carica, la verifica esterna delle condizioni ostative al man-



tenimento della stessa, e quindi il compimento di un'ineffabile presupposta attività di verifica e di controllo i cui esiti convergono in un atto di natura provvedimentale che, integrando il precetto normativo, ne determina l'applicazione al caso concreto, così consentendo la produzione dell'effetto sospensivo; e poiché, secondo principi ormai da tempo consolidati, la giurisdizione amministrativa generale di legittimità si radica in funzione del solo fatto dell'immanenza di un potere autoritativo il cui esercizio la legge richiede per il prodursi dell'effetto tipico considerato, senza, cioè, che a tal fine assumano decisivo rilievo anche sue possibili caratteristiche intrinseche, la posizione giuridica soggettiva del ricorrente non può che essere quella «naturale» di interesse legittimo, la cui cognizione appartiene a questo Tribunale, anche dal punto di vista della competenza territoriale.

Passando al merito, va rilevato che, a sostegno dell'impugnazione, il ricorrente ha proposto sette mezzi di censura, i primi tre avverso l'atto prefettizio di accertamento, gli altri volti a prospettare questioni di legittimità costituzionale della normativa applicata.

Con il primo motivo di ricorso è stato dedotto che la sospensione del ricorrente dalla carica di Sindaco sarebbe illegittima, in quanto non fondata su un provvedimento giudiziario, come invece previsto dall'art. 11 comma quinto del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235; invero, al momento in cui ha provveduto, il Prefetto di Napoli non avrebbe potuto che fare riferimento ad un dispositivo di sentenza, atto che non figura tra i provvedimenti giudiziari che l'art. 125 c.p.p. circoscrive alle sole categorie della sentenza, dell'ordinanza e del decreto; d'altronde, nel dispositivo non sono specificati i capi di imputazione, tanto è vero che il Prefetto, per accertare la sussistenza di quelle imputazioni ai sensi dell'art. 323 c.p. la cui condanna è stata causa di sospensione, ha dovuto richiamare il decreto che dispone il giudizio, atto ben distinto dalla sentenza. Rileva poi il ricorrente che la questione non sarebbe di ordine meramente formale, dal momento che la conformazione strutturale e la caratterizzazione funzionale del procedimento disciplinato dall'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 tendono al raggiungimento di un punto di equilibrio tra la tutela dei diritti di elettorato attivo e passivo e la salvaguardia di valori costituzionali volti ad assicurare l'idoneità morale dei pubblici amministratori, proprio attraverso l'emanazione di una sentenza, la pubblicazione della cui motivazione costituisce il primo momento dal quale sarebbe possibile per l'autorità competente verificare la sussistenza della causa di sospensione dalla carica pubblica. Con la seconda censura è stata contestata la carenza di motivazione dell'atto impugnato, dal momento che le cause di sospensione sono state rintracciate in un atto diverso dalla sentenza di condanna, come invece previsto dalla norma.

Infine, sul presupposto della fondatezza dei primi due motivi di impugnazione, è stata lamentata l'intempestività dell'accertamento della causa di sospensione, la cui celerità si colora di illegittimità alla luce del fatto che il Prefetto si sarebbe riferito al solo dispositivo, senza attendere anche la pubblicazione della motivazione della decisione del Giudice penale.

Con il quarto motivo è stato dedotto che la sospensione del ricorrente dalla carica di Sindaco di Napoli sarebbe conseguenza di un'interpretazione retroattiva degli artt. 10, comma 1, lettera c) e 11, comma 1, lettera a) del d.lgs. 31 dicembre 2014 n. 235 e quindi non conforme ai diritti di elettorato ed ai principi di cui agli artt. 2, 51 e 97 della Costituzione.

Al riguardo, il ricorrente ha evidenziato che al tempo in cui aveva deciso di candidarsi e fino alla sua proclamazione a Sindaco, avvenuta il 1° giugno 2011, non figurava tra le cause di incandidabilità e di sospensione da tale carica l'aver riportato una condanna per il delitto di cui all'art. 323 c.p. Solo con l'entrata in vigore del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, ossia dal 5 gennaio 2013, nell'ordinamento è stata introdotta, come causa ostativa la condanna anche per tale fattispecie delittuosa; e poiché costituisce principio generale dell'ordinamento quello di irretroattività della legge, altra sarebbe la disciplina legislativa applicabile al tempo della candidatura del ricorrente e differenti i requisiti prescritti per l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive cui si riferisce l'art. 51 della Carta.

Sulla base dell'appartenenza del diritto di elettorato passivo alla sfera dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione, è stato altresì rilevato come ogni operazione interpretativa debba ispirarsi ad un regime di favor per chi intenda accedere a cariche pubbliche ed elettive; del resto, non potrebbe negarsi rilevanza alla situazione di chi, intenzionato a candidarsi in una competizione elettorale, debba essere consapevole fin da tale momento delle condizioni ostative alla nomina o al mantenimento della carica; in altre parole, un'interpretazione della lettera della legge conforme alla Costituzione dovrebbe essere nel senso non già di limitarne l'applicazione a sentenze di condanna che sopravvengano rispetto alla candidatura, ma di ritenere irrilevanti quelle riportate per fattispecie delittuose che in quel momento storico non costituivano cause di incandidabilità o sospensione; pertanto, una sopravvenienza incidente sulla candidatura o sul mantenimento della carica è costituzionalmente legittima, solo se riferita al suo presupposto fattuale, inteso come sentenza di condanna, e non anche all'applicabilità della previsione normativa generale ed astratta, stante il principio generale di irretroattività della legge.



Diversamente opinando, il ricorrente ha chiesto trasmettersi gli atti alla Corte Costituzionale per l'esame della questione di costituzionalità in relazione agli artt. 2, 51 e 97 della Costituzione da parte della norma legislativa applicata al caso esame.

Inoltre, l'interpretazione della norma legislativa che regge l'adozione del provvedimento prefettizio impugnato si rivelerebbe anche in contrasto il diritto di elettorato attivo, potendo determinare un'alterazione dei risultati del procedimento elettorale, e, quindi, della libera espressione di voto, principio consacrato dall'art. 3 del Protocollo Addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e recepito nell'ordinamento interno attraverso la valvola di cui all'art. 117 della Costituzione; invero, la modifica dei requisiti di candidabilità dell'eletto successivamente all'espressione del voto finisce per vanificare la volontà espressa dal corpo elettorale eliminandone gli effetti per cause irrilevanti al momento in cui la scelta elettorale si era manifestata in favore di determinati candidati, in seguito dichiarati non più idonei. Anche in questo caso, se condivisa dal giudice adito l'interpretazione della legge fatta propria nel provvedimento impugnato e ove non ritenuta la stessa disapplicabile sebbene in contrasto con la CEDU, è chiesta la sottoposizione all'esame della Corte Costituzionale della questione di compatibilità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c) e 11, comma, 1 lettera a) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 con l'art. 117 della Carta.

Con la quinta censura vengono sollevati dubbi di costituzionalità del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 sotto il profilo della ragionevolezza e proporzionalità. Al riguardo, ha osservato il ricorrente che la disciplina legislativa previgente — segnatamente, l'art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 e successivamente gli artt. 58 e 59 del d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267 — aveva raggiunto un apprezzabile punto di equilibrio tra il diritto di elettorato attivo e passivo e le esigenze di tutela dell'imparzialità e del buon andamento degli uffici pubblici, ove confliggenti in relazione ad un determinato soggetto; a tal fine, infatti, erano state individuate specifiche fattispecie di reato che, in considerazione del loro oggettivo indice di pericolosità, ben avrebbero potuto giustificare la cedevolezza dei richiamati diritti di elettorato, nel caso in cui una sentenza di condanna divenuta definitiva fosse stata pronunciata nei confronti di un candidato, anche dopo la sua elezione. Ancora, la medesima disciplina legislativa, nel porre il divieto di candidarsi per le descritte ipotesi, aveva anche proporzionalmente calibrato la conseguenze dell'intervento di una sentenza di condanna nei confronti di chi fosse divenuto pubblico amministratore, disponendo che la misura cautelare della sospensione operasse nei casi di reati più gravi fin dalla condanna di primo grado, mentre per fattispecie delittuose minori occorreva attendere la pronuncia di secondo grado; in altri termini, si rapportava l'astratta gravità del titolo di reato al maggiore — e, quindi, presumibilmente più affidabile — livello di stadiazione dell'accertamento processuale.

Ebbene, l'attuale disciplina legislativa, applicata al ricorrente non solo avrebbe aggravato tale regime introducendo nuove figure delittuose ritenute sintomatiche di esposizione a pericolo dei valori costituzionali che presidiano la qualità dell'organizzazione e dell'azione dei pubblici uffici, quali il delitto di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 c.p., ma avrebbe anche eliminato, specificamente sotto il profilo della proporzionalità, la distinzione tra cause di sospensione collegate a sentenze non definitive di primo e secondo grado.

Tale inasprimento delle cause ostative all'ottenimento ed alla conservazione delle cariche pubbliche eccederebbe, a giudizio del ricorrente, i precedenti limiti di compatibilità con i diritti di elettorato attivo e passivo già ritenuti conformi a Costituzionale da parte della Consulta nella sentenza n. 25 del 2002.

Con la sesta censura è stata dedotta l'incostituzionalità degli artt. 11, comma primo, lettera a) e 10, comma 1, lettera c) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 per violazione dell'art. 76 della Costituzione; invero, la legge 6 novembre 2012 n. 190, all'art. 1, comma 64, nell'affidare al Governo il compito di procedere al riordino ed all'armonizzazione della normativa in materia di incandidabilità alle cariche indicate nel comma 63, stabiliva tra i principi e criteri di direttivi per il legislatore delegato quello di disciplinare ipotesi di sospensione e decadenza di diritto in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica; l'aver il d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 previsto cause di sospensione dalla carica anche per l'ipotesi di sentenza di condanna non definitiva costituiva un eccesso di delega legislativa; e di limitare la sospensione dalla carica nei soli di casi di sentenza definitiva sarebbe stata, a giudizio del ricorrente, anche l'effettiva volontà del legislatore delegante, come si evincerebbe dalla documentazione degli atti preparatori alla legge delega 6 novembre 2012 n. 190; in particolare, in caso di condanna definitiva, mentre per le cariche non elettive era stata proposta la decadenza *tout court*, per quelle elettive, quale quella di Sindaco, la misura applicabile sarebbe stata la sospensione, volendosi, più limitatamente, circoscrivere l'effetto inibitorio ad un temporaneo allontanamento dalla carica, senza con ciò anche determinare lo scioglimento dell'assemblea, come accadrebbe in caso di decadenza.

Il ricorrente ha anche esaminato la possibilità di pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione della legge delegata, sebbene escludendo tale eventualità proprio in ragione della chiara formulazione del *dictum* normativo.



A tal proposito, non si ritiene accettabile il presupposto per cui la sospensione sarebbe misura cautelare rispetto alla successiva decadenza, configurandosene la funzione anticipatoria rispetto all'ipotesi di condanna definitiva; invero, nessun collegamento vi sarebbe nella legge delega tra durata della sospensione ed esito del giudizio di appello in sede penale; sospensione che, in caso di sentenza definitiva, si giustificerebbe non solo con le richiamate esigenze di conservazione della volontà elettorale, almeno per il periodo successivo alla scadenza della misura cautelare, ma anche con esigenze di proporzionalità riconducibili alla circostanza che l'ipotesi della condanna per il delitto di abuso d'ufficio, fattispecie indubbiamente di minore gravità rispetto ad altre previste dalla legge delegata, mai era stata in precedente presa in considerazione dal legislatore come causa ostativa all'accesso ed alla conservazione di una carica pubblica.

Pertanto, l'inconfigurabilità di un'interpretazione dell'art. 11, primo comma lettera *a*) e dell'art. 10, primo comma, lettera *c*) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 che possa rendere tali disposizioni conformi ai principi della legge delega, impone la devoluzione della questione alla Corte Costituzionale.

Con la settima ed ultima censura è stata denunciata la mancata copertura di delega legislativa per l'introduzione dell'ipotesi di condanna per il delitto di cui all'art. 323 c.p. quale causa di sospensione e decadenza dalla carica di Sindaco; invero, la legge 6 novembre 2012 n. 190 all'art. 1, comma 64, lettera *h*) aveva consentito al legislatore delegato di individuare ulteriori ipotesi di incandidabilità per tale carica, ma solo per delitti di grave allarme sociale, ossia quelli di cui all'art. 51, commi *3-bis* e *3-quater* c.p.p.; il ricorrente ha così evidenziato che se la delega legislativa era stata correttamente esercitata con l'art. 10, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235, altrettanto non poteva ritenersi per la norma di cui alla successiva lettera *c*), non figurando il delitto di abuso d'ufficio tra le fattispecie indicate dall'art. 51 c.p.p.

In disparte i primi tre motivi di impugnazione, che hanno ad oggetto vizi inerenti esclusivamente all'impugnato provvedimento prefettizio di sospensione, occorre preliminarmente esaminare i dubbi di legittimità costituzionale sollevati da parte ricorrente.

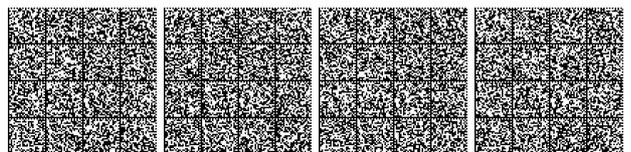
Invero, è manifesta la pregiudizialità logica che impone al giudice adito di anteporre la verifica della rilevanza e non manifesta infondatezza di questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, che ove fondate, si rivelerebbero decisive ai fini dell'esercizio stesso del potere di sospensione, a prescindere, cioè, dal positivo accertamento di condizioni patologiche direttamente ascrivibili al decreto prefettizio di sospensione, siccome sanabili e comunque superabili, una volta avvenuto il deposito della motivazione della sentenza del giudice penale.

Innanzitutto, si evidenzia che tutte le questioni di costituzionalità proposte nei motivi quarto, quinto, sesto e settimo del ricorso assumono carattere di rilevanza per la definizione nel merito della controversia; invero, risolvendosi in distinti ed autonomi mezzi di impugnazione, ciascuno idoneo, ove ritenuto fondato, a determinare l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di sospensione, e quindi il suo annullamento, degli stessi occorre procedere ad una compiuta delibazione.

Deve essere ritenuta manifestamente infondata la questione proposta con il quinto motivo.

Invero, non può essere sufficiente a provocare un incidente di costituzionalità il mero aggravamento da parte del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 delle condizioni e dei presupposti per l'accesso e per la conservazione delle cariche pubbliche elettive, dal momento che il ricorso alla Corte Costituzionale si giustifica in ragione della denuncia di uno specifico ed oggettivo contrasto con principi e valori della Carta da parte del potere legislativo statale o regionale, senza che si possa risolvere, come proposto nel caso di specie, in una generica richiesta di verifica della tenuta costituzionale della norma denunciata, per il solo fatto che abbia modificato in senso restrittivo il regime giuridico previgente; d'altronde, senza entrare nel merito della discrezionalità legislativa, è sufficiente osservare che, sotto il profilo della ragionevolezza, l'elevazione della soglia di protezione in materia di accesso alle cariche pubbliche non confligge con i valori costituzionali di cui all'art. 51 della Carta, ove sia giustificata dall'esigenza di allontanare da tali munera chi sia reso responsabile anche di delitti contro l'amministrazione pubblica, fatti il cui verificarsi è stato accertato in sede giudiziaria con sentenza definitiva, ai fini della decadenza, o non definitiva ai fini della sospensione cautelare dalla carica. Quanto, poi, alla violazione del principio di proporzionalità, la questione di costituzionalità è manifestamente infondata, dal momento che si pretende di qualificare la gravità da fatto ostativo alla sola qualificazione operata dalla norma penale, mentre rientra nella piena discrezionalità del legislatore individuare, quali causa di indegnità morale, fattispecie di reato che sebbene, aventi pena edittale diversa, ai fini del venir meno delle condizioni soggettive di accesso e conservazione della carica, presentano una non dissimile sintomaticità indiziaria.

Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata nella sesta censura è manifestamente infondata.



Al riguardo, non possono che essere condivise le considerazioni espresse nella sentenza 14 febbraio 2014 n. 730 della III Sezione del Consiglio di Stato; investito della questione, quel Collegio ha superato la formale contraddizione esistente nell'art. 1, comma 64, lettera *m*) della legge 6 novembre 2012 n. 190, accedendo ad un'interpretazione logico sistematica del dato normativo letterale, rendendone coerente il contenuto con il principio di cui all'art. 76 della Costituzione.

Innanzitutto, anche in ragione di quanto si andrà ad esporre nel prosieguo, è ampiamente condivisibile l'assunto per cui gli istituti della sospensione e della decadenza costituiscono *species* di un più ampio *genus*, costituito dalle misure inibitorie dell'accesso e della conservazione della carica pubblica; altro non è dato evincere dal dato normativo attuale che, a prescindere dai lavori preparatori, costituisce senza dubbio l'effettiva ultima volontà del legislatore, *ratione temporis*. E se la sospensione, per sua natura, non può che essere misura anticipatoria, la sua stessa strumentalità non può difettare di un istituto di cui costituisce complemento e che ne è volto a confermare gli effetti sostanziali, tendenzialmente senza soluzione di continuità, effetti in un primo momento inevitabilmente temporanei, proprio per la natura strumentale della sua intima funzione. Né valga obiettare che nell'ordinamento sono presenti anche fattispecie di sospensione autonome, cioè che risolvono nella loro temporanea efficacia la *ratio legis*; invero, nel caso di specie, tale soluzione interpretativa non si rivela percorribile, in ragione del dato letterale della norma che rivela senz'altro la volontà del legislatore di collegare funzionalmente entrambi gli istituti ad un unico presupposto, ossia l'esistenza di una condanna penale per determinate categorie di reati.

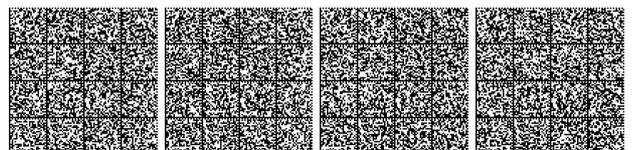
Quanto alla prospettata lettura del dato normativo tale da esigere una condanna definitiva come presupposto per l'operatività sia della sospensione che della decadenza, oltre a richiamare quanto ritenuto dal Consiglio di Stato riguardo al principio della continenza del primo istituto nel secondo, per effetto del richiamato vincolo di strumentalità, va evidenziato che la volontà del legislatore delegante, quale emerge dall'art. comma 64, lettera *g*) della legge 6 novembre 2012 n. 190, è stata nel senso di affidare il compito di operare una ricognizione nella normativa vigente in materia di incandidabilità, limitando l'introduzione di una vera e propria novella ai soli casi di cui alla successiva lettera *h*), tra cui non figurano interventi sull'istituto della sospensione come fino a quel momento disciplinata, cioè come misura temporanea e strumentale rispetto alla decadenza (art.15 legge 19 marzo 1990 n. 55, artt. 58 e 58 d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267).

Ne consegue che del dato normativo non può che offrirsi un'interpretazione che lo renda riferibile ad una sentenza di condanna «che sia divenuta definitiva» rispetto all'applicazione della decadenza dalla carica, intesa come misura finale, di cui, pertanto, la sospensione costituisce effetto inibitorio di stadiazione che, in quanto tale, non può che riferirsi a presupposti storicamente antecedenti rispetto alla definitività della pronuncia del giudice penale.

In tale prospettiva non può condividersi l'assunto di parte ricorrente che, al fine di configurare l'operatività della sospensione come istituto distinto ed alternativo rispetto alla decadenza, e quindi anch'esso fondato sul presupposto di una sentenza penale di condanna definitiva, afferma che non esisterebbero collegamenti rispetto all'esito del giudizio penale d'appello sulla sentenza di primo grado.

Invero, che sospensione e decadenza non siano in rapporto parallelo di alternatività, ma di omogenea relazione di stretta consecutività è confermato dall'art. 11, quarto comma del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 che, in caso di rigetto dell'appello, prevede un ulteriore periodo di sospensione; nemmeno può essere negata l'interferenza esistente tra progressione del processo penale e ricadute sulla attuale conservazione della carica pubblica, come risulta confermato dai successivi commi sesto e settimo della medesima disposizione, il primo dei quali disciplina la cessazione della sospensione al venir meno di una misura coercitiva emessa nei confronti dell'interessato o sentenza anche non definitiva favorevole, il secondo che stabilizza gli effetti inibitori nella decadenza al passaggio in giudicato della sentenza; precisazione che sarebbe stata pleonastica, ossia iterativa della già prevista natura definitiva della condanna, ove ritenuta non di natura procedimentale, cioè riferita alla mutazione in decadenza di una precedente sospensione dalla carica.

Manifestamente infondata è anche la questione di legittimità costituzionale proposta nel settimo motivo di ricorso, per eccesso di delega relativamente all'art. 1, comma 64, lettera *h*) della legge 6 novembre 2012 n. 190 che, per le cariche di cui alla precedente lettera *g*) — tra cui quella di Sindaco — consentiva al legislatore delegato di introdurre ulteriori ipotesi di incandidabilità, ma solo per delitti di grave allarme sociale. A giudizio del ricorrente, tale categoria di reati si identificherebbe con le sole fattispecie di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., ipotesi per le quali, coerentemente con la legge delega, in caso di condanna, il d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 aveva previsto agli artt. 10, primo comma lettere *a*) e *b*) e 11, primo comma, lettera *a*), la decadenza e la sospensione di diritto dalla carica pubblica. Non figurando in tale categoria anche il delitto di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p., la sua assunzione come fattispecie di decadenza e di sospensione in caso di condanna penale eccederebbe i limiti posti dal legislatore delegante.



Osserva il Collegio che nessun utile riferimento di diritto positivo esiste nel senso di limitare i delitti di grave allarme sociale di cui alla legge delega alle sole fattispecie di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale; pertanto, nel sottenderne l'ampia discrezionalità, la legge di delegazione consente al legislatore delegato di ricondurre alla categoria dei delitti di grave allarme sociale, non solo le fattispecie associative finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti, armi, criminalità organizzata e terrorismo — e tutti quelli a cui si riconduce la competenza del procuratore della Repubblica distrettuale - ma anche differenti ipotesi delittuose, la cui commissione si ritiene idonea a destare preoccupazione nella generalità della popolazione, costituendo manifestazione o, comunque, sintomo di mancato o cattivo funzionamento di settori nevralgici della vita sociale; e non appare irragionevole l'aver compreso in tale categoria anche fattispecie di delitti contro la pubblica amministrazione connotati da una certa gravità, proprio nell'ottica del riordino della materia dell'incandidabilità, a cui sottendono obiettivi di riassetto organizzativo e di moralizzazione della amministrazione pubblica voluti dalla stessa legge 6 novembre 2012 n. 190; d'altronde, l'accostamento tra delitti rientranti nella categoria di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.p. ed ipotesi di reato contro la pubblica amministrazione non è soluzione nuova nella legislazione interna, essendo sufficiente il rinvio alla disciplina di cui al d.p.r. 6 settembre 2011 n. 159 in materia di antimafia che tende ad esaltare la stretta correlazione tra criminalità organizzata e cattiva amministrazione ai fini della rilevazione degli elementi indiziati necessari per l'applicazione di misure amministrative di prevenzione.

Non manifestamente infondata è invece la questione di legittimità costituzionale proposta nel quarto motivo di ricorso, relativamente all'efficacia retroattiva della disposizione normativa di cui all'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

Va premesso che, in assenza di una normativa transitoria o comunque di disposizioni specifiche al riguardo, occorre procedere nell'indagine facendo ricorso ai principi generali dell'ordinamento.

A tal proposito, il principio di irretroattività è sancito nell'art.11 delle Disposizioni sulla Legge in Generale che recita «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo» e trova copertura costituzionale, attraverso il rafforzamento del divieto da parte dell'art. 25, secondo comma della Carta, per le leggi «punitive», identificate dalla giurisprudenza costituzionale in quelle in materia penale.

Nella prospettazione del ricorrente la violazione del suddetto principio garantistico riposerebbe sulla circostanza per cui una lettura costituzionalmente orientata dal dato normativo esigerebbe che di epoca successiva all'entrata in vigore del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 dovrebbe essere non solo la sentenza, come è incontestato nel caso in esame, ma anche il fatto storico qualificato come delitto che ne costituisce la *res iudicanda*.

Il ricorrente ha ritenuto la violazione del principio di irretroattività, sia con riferimento alla sua qualità di soggetto candidato, sia come incidente sulla sua attuale carica di Sindaco, la cui sospensione dalle funzioni sarebbe da qualificarsi come incandidabilità sopravvenuta.

Sotto il primo profilo è stato obiettato che la rilevanza riconosciuta alla pendenza di un procedimento penale all'epoca della candidatura, integrata attraverso la successiva sentenza di condanna, avrebbe sulla condizione di soggetto candidabile del ricorrente, *illo tempore* per nulla esposta al rischio di una futura sospensione o decadenza per effetto di pronunce sfavorevoli per il delitto di cui all'art. 323 c.p.; allo stesso, modo ne sarebbe risultata alterata anche la genuinità della competizione elettorale, essendosi il corpo elettorale espresso in favore di chi all'epoca sapeva che non sarebbe mai stato sospeso o dichiarato decaduto a seguito di una futura condanna per un delitto che all'epoca mai avrebbe inciso sulla sua qualità di Sindaco.

La tesi non convince.

Va premesso che costituisce principio generale dell'ordinamento quello per cui una legge successiva può incidere su precedenti posizioni giuridiche, ma entro il limite della salvaguardia dei diritti quesiti e dei rapporti esauriti. Trattasi di un corollario del principio generale di irretroattività, nel senso che l'ordinamento pone un limite alla possibilità di incidenza sfavorevole di una nuova normativa che, sebbene volta a disporre per il tempo futuro, in coerenza con l'art.11 delle Disposizioni sulla Legge in Generale, finisce comunque per intervenire su posizioni giuridiche durevoli o non compiutamente definite, insidiando quel principio di affidamento dei cittadini nei confronti del quale nemmeno il legislatore deve mostrarsi insensibile. Pertanto, non sarebbe possibile ad una legge sopravvenuta sopprimere e nemmeno limitare posizioni giuridiche consolidate, la cui stabilità e definitività costituisce condizione implicita di irretroattività.

Ai fini del presente giudizio, la presenza di diritti quesiti e rapporti esauriti in capo al ricorrente va accertata in relazione al rapporto esistente tra soggetto e procedimento elettorale quest'ultimo da intendersi in senso ampio, cioè comprensivo anche delle fasi, e relativi diritti, riconducibili alle attività preparatorie per l'accesso alla competizione elettorale — ed in particolare alla sussistenza di una fluente ed omogenea relazione di tipo endoprocedimentale tra i suoi atti, oppure al rinvenimento al suo interno di posizioni differenziate e parzialmente autonome in capo al soggetto



che vi partecipa, tale da consentire la configurazione di *status* e qualità personali la cui rilevanza giuridica non sia immanente, ma storicamente collocabile solo in alcune fasi del procedimento; in altri termini, si tratta di verificare la percorribilità giuridica in senso inverso della sequenza procedimentale tipica (*recte* della relazione atto presupposto/atto consequenziale), al fine di verificare, se, contrariamente a quanto accade nella dinamica ordinaria, che trasmette a valle tutta la funzione esercitata concentrandola nel provvedimento, anche nella prospettiva del soggetto destinatario del potere, nel caso del procedimento elettorale esistano delle posizioni preparatorie ed intermedie che, nonostante l'evoluzione del procedimento, conservino autonoma rilevanza giuridica, sganciandosi dalla produzione degli effetti finali, quantunque favorevoli. In altri termini, occorre chiedersi se, rispetto alla conclusione del procedimento elettorale in senso favorevole ad un candidato, questi conservi ancora, come giuridicamente rilevante, lo *status* di soggetto candidabile.

Al quesito deve rendersi risposta negativa, dal momento che la qualità di soggetto candidabile è destinata ad esaurire la sua funzione tipica una volta conclusosi il procedimento elettorale, al cui esito potrà seguire lo *status* di candidato non eletto o di eletto e, in quest'ultimo caso, la nomina; atteso il rapporto di consecutività che caratterizza il procedimento, e nella specie quello elettorale, anche la posizione soggettiva dell'interlocutore del potere evolve e si modifica, non restando più la medesima; inoltre, la progressione del procedimento elettorale, ma soprattutto la sua conclusione, finisce per rendere la posizione di semplice soggetto candidabile non solo superata, ma anche incompatibile con quella di eletto, trattandosi, in fondo, della medesima posizione vista nella prospettiva del suo divenire; invero, la qualità di candidato finisce per rifluire completamente nello *status* di eletto, esaurendo così completamente ogni ulteriore ed autonoma funzione.

A ben vedere, si tratta dell'applicazione del generale principio procedimentale del *tempus regit actum* che riconosce giuridica rilevanza alle sole posizioni attuali, concorrenti con l'evoluzione del dispiegarsi della funzione esercitata.

Di tali coordinate è stata fatta puntuale applicazione da parte del d.lgs. 31 dicembre 2014 n. 235 che distingue tra cause di incandidabilità da un lato e cause di decadenza e sospensione dalla carica dall'altro, non solo inquadrandone l'efficacia rispetto alla specifica fase storica del procedimento elettorale su cui vanno ad incidere, ma senza neanche dare vita tra queste a commistioni o sovrapposizioni di sorta. Nel caso di specie, il provvedimento prefettizio impugnato costituisce espressione del potere di rilevazione di una causa ostativa alla prosecuzione dell'esercizio della carica di Sindaco, senza alcuna riferibilità anche alla presupposta e ormai superata qualità di candidato del ricorrente, la cui funzione ha da tempo esaurito i suoi effetti, evolutisi e confluiti nell'esito a lui favorevole della competizione elettorale.

Dubbi di legittimità costituzionale sorgono, invece, riguardo agli artt. 11, primo comma, lettera *a*) e 10, primo comma, lettera *c*), nella parte in cui, nel prevedere quale causa di sospensione — oltre che di decadenza e di incandidabilità — la condanna non definitiva per alcuni delitti, tra cui quello di cui all'art. 323 c.p., attraverso il provvedimento prefettizio impugnato le predette disposizioni normative sono state applicate retroattivamente al ricorrente quale Sindaco in carica del Comune di Napoli.

Non ignora il Collegio l'esistenza dei recenti arresti nella giurisprudenza amministrativa di legittimità che hanno escluso la retroattività delle previsioni normative *de quibus* (Consiglio di Stato V Sezione 6 febbraio 2013 n. 695; Consiglio di Stato V Sezione, 29 ottobre 2013 n. 5222; TAR- Lazio II bis, 8 ottobre 2013 n. 8696), ritenendo applicabili le cause ostative anche laddove la sentenza di condanna penale irrevocabile sia intervenuta in un tempo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, ossia il 5 gennaio 2013.

In particolare, nel richiamare specifici orientamenti della Corte Costituzionale in materia è stato evidenziato che «la condanna penale irrevocabile è stata presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di «indegnità morale» a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, cioè, configurata quale «requisito negativo» ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime» (Corte Costituzionale 31 marzo 1994 n. 118); né il divieto di applicazione retroattiva potrebbe trovare copertura costituzionale ai sensi dell'art. 25, secondo comma della Carta, attraverso la qualificazione in termini sanzionatori o comunque punitivi nelle cause di incandidabilità, sospensione e decadenza previste dal d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, atteso che secondo costante giurisprudenza costituzionale, l'invocato principio si riferisce alle sole sanzioni penali (Corte Costituzionale, 31 marzo 1994 n. 118, 14 luglio 1988 n. 823, 3 giugno 1992 n. 250; 14 aprile 1988 n. 447) e, a giudizio del Collegio, all'istituto della sospensione di cui all'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, sebbene difficilmente possa essere negata efficacia sanzionatoria, non può essere riconosciuta anche natura penale.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che non costituisce irragionevole limitazione del diritto di elettorato di cui all'art. 51 della Costituzione l'aver attribuito immediata operatività «all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto,



da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore» (Corte Costituzionale, 31 marzo 1994 n. 118).

Osserva il Collegio che l'interpretazione fatta propria nei richiamati arresti non autorizza a ritenere esclusa l'efficacia retroattiva della norma, ossia che essa nei casi descritti non disponga per l'avvenire, ma giustifica solo il superamento di tale limite, perché dal legislatore è ritenuto prevalente l'interesse alla salvaguardia della moralità dell'organizzazione degli organi di governo degli apparati pubblici.

In tal modo, i principi espressi nella citate pronunce non consentono di risolvere in via interpretativa anche i pregiudiziali problemi di compatibilità costituzionale della normativa applicata al caso concreto, dal momento che la vicenda sottoposta all'esame del Collegio riguarda un provvedimento di sospensione adottato a seguito e per effetto di una condanna penale non definitiva, non essendosi, quindi, in presenza di una pronuncia irrevocabile come, invece, nei casi esaminati nei citati precedenti giurisprudenziali; e che si tratti di una situazione del tutto diversa si evince, non solo dai differenti effetti che conseguono, anche dal punto di vista della disciplina penale, all'emanazione di una sentenza di primo grado rispetto alla sua successiva condizione di irrevocabilità, ma anche dal fatto che una lettura costituzionalmente orientata del dato normativo non autorizza l'interprete a presumere la sussistenza di una situazione di indegnità morale che legittimi l'inibizione dell'accesso ad una carica pubblica o la sua perdita, e ciò superando il divieto di retroattività, anche nel diverso caso in cui si sia in presenza di una sentenza non definitiva, laddove si osservi pure che quest'ultima interviene come prima statuizione nell'ambito di un modello verticale del processo penale che consta, nella sua dinamica ordinaria, di non meno di tre gradi progressivi di giudizio.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 sulla violazione del divieto di retroattività ove sia una sentenza non passata in cosa giudicata a determinare la sospensione dalla carica, si fondano su due presupposti.

Innanzitutto, vi è la natura sanzionatoria dell'istituto della sospensione.

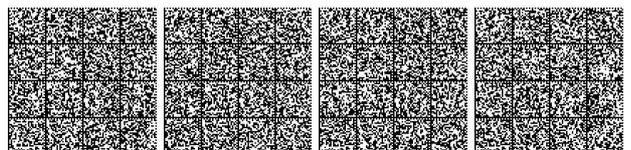
Come già rilevato, non è intendimento di questo giudice disallinearsi dagli approdi a cui è giunta la giurisprudenza di legittimità nella parte in cui ha individuato la *ratio legis* nell'esigenza, fortemente sentita, di preservare, anche cautelativamente, l'amministrazione pubblica, ai livelli considerati, dalla presenza e partecipazione di chi si sia reso moralmente indegno (Corte Costituzionale 29 ottobre 1992 n. 407), sebbene ciò avvenga — non può negarsi — in base ad una presunzione assoluta di inidoneità, in ragione del solo titolo del reato, senza alcuna valutazione del fatto concreto giudicato, nemmeno dal punto di vista dell'esame delle considerazioni poste dal giudice penale a fondamento della condanna; scelta che, in verità, non consentirebbe di assolvere la soluzione legislativa adottata da dubbi di legittimità costituzionale, avuto riguardo all'omessa ricerca di un punto di equilibrio sia rispetto al diritto di elettorato, attivo e passivo, sia rispetto all'esigenza concreta ed effettiva di allontanare chi sia «moralmente indegno».

Su un distinto piano, s'intende rilevare che riconoscere natura sanzionatoria, e comunque afflittiva, agli istituti dell'incandidabilità, sospensione e decadenza non significa affatto negare l'esistenza di ulteriori finalità, anche principali, che la disciplina legislativa in esame pone a fondamento della propria giuridica esistenza; d'altronde, non sono di certo sconosciuti all'ordinamento giuridico poteri di regolazione, anche non normativi, che, implicando la valutazione di diversi interessi intercettati, impongono al titolare di perseguire la finalità avuta di mira, tuttavia modulandola con la necessità, imposta, di tutelare posizioni con questa interferenti; tutela che può risolversi attraverso la previsione di garanzie di tipo partecipativo o con connotazioni specifiche del precetto sostanziale da applicarsi che tenga conto - in ciò limitandosi - di specifiche prerogative del destinatario del potere.

Da tale punto di vista, l'esigenza di immunizzare l'amministrazione pubblica al fine di preservarne l'imparzialità attraverso istituti quali l'incandidabilità, la sospensione o la decadenza da cariche, reca in sé l'immanenza di un conflitto, imponendo il sacrificio del diritto di chi a quella carica aspira o ne è stato investito.

E se attraverso l'automatica operatività della causa limitativa il legislatore ha, di fatto, inteso azzerare il confronto procedimentale, non può spingersi la sua discrezionalità fino al punto di negare natura di vera e propria sanzione ad istituti tanto incisivi sull'esercizio di un diritto costituzionale, quale quello di accesso alle cariche pubbliche di cui all'art. 51 della Carta.

A ben vedere, che si tratti di misure afflittive è aspetto che non ha ignorato nemmeno il legislatore delegato che nell'art. 15, secondo comma, nel prevedere l'autonomia degli effetti dell'incandidabilità rispetto all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, mostra di averne assimilato l'identità *quoad effectum* ed ancora nel comma successivo in cui ne ammette l'estinzione a seguito di riabilitazione in penale, come remissione degli effetti di un regime indiscutibilmente sanzionatorio.



Il secondo presupposto, cui in parte si è già accennato, è costituito dall'efficacia retroattiva dell'istituto della sospensione dalla carica, applicato in presenza di una condanna penale non definitiva.

In disparte la possibilità per il legislatore di dare giuridica rilevanza a fini sanzionatori a fatti accaduti in un tempo anteriore rispetto all'entrata in vigore della legge che li qualifica, è certo che la sospensione di un amministratore da una carica per un fatto storicamente anteriore rispetto alla sua elezione, così come anteriore ne è il provvedimento giudiziario che a questo dà a tal fine rilevanza, costituisce, oggettivamente, applicazione retroattiva della norma.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'applicazione retroattiva di una norma sanzionatoria, anche di natura non penale ai sensi dell'art. 25, secondo comma della Costituzione, urta con la pienezza ed il regime rafforzato di diritti costituzionalmente garantiti, tutte le volte in cui la Carta rimette alla disciplina legislativa il regime ordinario di esercizio di quel diritto; pertanto, ove vi sia riserva di legge per la disciplina di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, assumono rango costituzionale anche i principi generali che disciplinano la fonte di produzione normativa primaria; di conseguenza, essendo il divieto di retroattività di cui all'art. 11 delle Disposizioni sulla Legge in Generale, uno dei principi su cui si fonda l'efficacia della legge nel tempo, la sua violazione è anche violazione del diritto che la Costituzione espressamente la chiama a disciplinare e proteggere.

In questo senso, l'art. 51 della Costituzione nell'affidare alla legge l'individuazione dei requisiti per l'accesso alle cariche pubbliche, quindi la disciplina positiva per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, ciò consente nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è consentito operare, cioè non retroattivamente.

Si aggiunge che la forza di tale assunto s'intensifica, tenuto conto del primo dei citati postulati, ossia la natura sanzionatoria delle cause ostative di cui al d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 - tra cui figura la sospensione dalla carica applicata al ricorrente - attesa l'inderogabilità assoluta del principio di irretroattività nell'ambito di istituti e regimi in buona parte assimilabili alle sanzioni penali.

Ora, anche per l'assenza di una norma transitoria, non è possibile in via interpretativa al giudice del merito risolvere la questione della legittimità costituzionale del superamento del limite costituito dal divieto di retroattività della legge anche nell'ipotesi in cui la sospensione dalla carica sia prevista in caso di condanna non definitiva; il dubbio di compatibilità costituzionale concerne la sussistenza di un eccessivo sbilanciamento in favore della previsione normativa di tale misura cautelativa di salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica rispetto all'ampio favor da riconoscersi alle facoltà di pieno esercizio del diritto soggettivo di elettorato passivo di cui all'art. 51, primo comma della Costituzione, da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma.

Conclusivamente, il Collegio ritiene necessario sottoporre alla Corte Costituzionale questione incidentale di legittimità costituzionale, rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*, dell'art. 11, primo comma, lettera *a*) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, in relazione all'art. 10, primo comma lettera *c*) del medesimo decreto legislativo perché la sua applicazione retroattiva si pone in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 23, secondo comma della legge 11 marzo 1953 n. 87 il giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, quarto comma della legge 11 marzo 1953 n. 87 la presente ordinanza sarà notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Quanto all'istanza cautelare proposta dal ricorrente, ai fini della cui compiuta delibazione la questione di legittimità costituzionale sollevata anche assume piena rilevanza, al fine di conciliare il carattere accentratore del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), il Collegio ritiene di concedere una misura cautelare "interinale" (sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000; ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006), fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale (Consiglio di Stato 26 ottobre 2011, ordinanza n. 4713); a tal fine, sussistendo, allo stato, il *fumus boni iuris* relativamente al quarto motivo di ricorso, essendo l'impugnato provvedimento prefettizio di sospensione fondato su un'interpretazione dell'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 che si pone in contrasto con le richiamate norme costituzionali, nonché un pregiudizio grave ed irreparabile per le ragioni del ricorrente, ascrivibile all'irrecuperabilità del tempo di mancato esercizio della sua funzione di Sindaco di Napoli, deve essere disposta la sospensione del provvedimento prefettizio impugnato fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale.



Le spese della fase cautelare del presente giudizio saranno regolate all'esito della camera di consiglio successiva alla risoluzione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima).

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, lettera a) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, in relazione all'art.10, primo comma lettera c) del medesimo decreto legislativo perché la sua applicazione retroattiva si pone in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione, per le ragioni esposte in motivazione.

Accoglie provvisoriamente la domanda cautelare e sospende provvisoriamente gli effetti dell'impugnato provvedimento prefettizio fino alla camera di consiglio di ripresa del giudizio cautelare successiva alla definizione della questione di legittimità costituzionale.

Spese della presente fase da regolarsi alla pronuncia definitiva del giudizio cautelare.

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente;

Paolo Corciulo, Consigliere, Estensore;

Carlo Dell'Olio, Consigliere.

Il Presidente: CESARE MASTROCOLA

L'estensore: PAOLO CORCIULO

15C00057

N. 30

Ordinanza del 20 novembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Settembrini Piergiorgio contro Università degli studi di Milano e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Università ed istituzioni di alta cultura - Professori universitari - Previsto trattenimento in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo - Abrogazione di detta previsione con il decreto-legge censurato, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di autonomia dell'università - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione di urgenza per l'assenza dei presupposti di straordinarietà e d'urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, 77, comma secondo, e 97, comma secondo.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 279 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da Piergiorgio Settembrini, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Guarino e Giancarlo Tanzarella, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Milano, piazza Velasca, 5;

Contro l'Università degli Studi di Milano ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, presso la quale domiciliano in Milano, via Freguglia n. 1;

PER L'ANNULLAMENTO

Con ricorso introduttivo:

del provvedimento con cui il Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Milano ha deliberato di non accogliere la richiesta avanzata dal ricorrente di permanere in servizio per un ulteriore biennio a decorrere dal 1° novembre 2014;

di tutti gli atti presupposti, consequenziali, connessi o comunque collegati al predetto, ivi espressamente inclusi:

il verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Milano in data 29 ottobre 2013 *in parte qua*;

il provvedimento, di estremi e contenuto non meglio conosciuti, con cui il Senato Accademico dell'Università degli Studi di Milano ha «espresso in linea di massima parere favorevole all'adozione dei criteri prospettati dal Consiglio di Amministrazione ai fini della valutazione delle domande di permanenza in servizio dei docenti per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, in adesione ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 83/2013» così come riportato nelle «Comunicazioni del Senato Accademico» del 16 luglio 2013 pubblicate on line;

il provvedimento, di estremi e contenuto non meglio conosciuti, con cui il Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Milano «ha definito i criteri cui attenersi nelle decisioni sulle domande di permanenza in servizio dei docenti per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo» così come riportato nelle «Comunicazioni del Consiglio di Amministrazione» del 23 luglio 2013 pubblicate on line;

il verbale n. 9/2013 della seduta del Consiglio del Dipartimento di scienze biomediche e cliniche «Luigi Sacco» dell'Università degli Studi di Milano in data 26 settembre 2013 con cui è stato espresso parere contrario all'accoglimento della richiesta di permanenza in servizio del ricorrente;

la nota prot. 34915 del 14 novembre 2013 del Rettore dell'Università degli Studi di Milano, con cui è stato comunicato al ricorrente il rigetto della istanza di permanenza in servizio e si stabilisce il suo collocamento a riposo a decorrere dal 1° novembre 2014;

Con ricorso per motivi aggiunti:

del decreto rettorale n. 15813 del 4 dicembre 2013, con cui l'Università degli Studi di Milano ha disposto il collocamento a riposo per limiti di età del ricorrente a decorrere dal 1° novembre 2014;

del verbale del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Milano del 23 luglio 2013 con cui sono stati definiti «Criteri e fini della valutazione delle domande di permanenza in servizio dei docenti per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 83/2013», depositato in giudizio dall'Amministrazione in data 8 febbraio 2014;

della nota dell'Università degli Studi di Milano prot. 25682 del 2 settembre 2013 con cui viene trasmessa al Dipartimento «Luigi Sacco» la domanda di trattenimento in servizio del ricorrente per il rilascio del parere di competenza, depositata in giudizio dall'Amministrazione in data 8 febbraio 2014;

di tutti gli atti presupposti, consequenziali, connessi o comunque collegati ai predetti ivi espressamente inclusi:

il verbale della «riunione istruttoria» del Consiglio di Amministrazione del giorno 11 luglio 2013, di estremi e contenuto non meglio conosciuti in quanto non depositato in giudizio dall'Amministrazione, richiamata nel verbale del Consiglio di Amministrazione del 23 luglio 2013;



il verbale della seduta del Senato Accademico del 16 luglio 2013, di estremi e contenuto non meglio conosciuti in quanto non depositato in giudizio dall'Amministrazione, richiamata nel verbale del Consiglio di Amministrazione del 23 luglio 2013, in cui il Senato Accademico avrebbe condiviso «in linea di principio l'orientamento espresso dal Consiglio di Amministrazione nella riunione istruttoria dell'11 luglio».

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

Visti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Milano e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2014 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente impugna gli atti in epigrafe, affidando il ricorso introduttivo ai seguenti motivi.

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e della circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione n. 10 del 20 ottobre 2008; violazione dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa. Avendo il ricorrente proposto domanda di trattenimento in servizio il 22 maggio 2013, ed essendo stati fissati i criteri dal Consiglio di Amministrazione in data 23 luglio 2013, sussisterebbe violazione del principio generale di predeterminazione dei criteri di valutazione, corollario del canone di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., e della citata circolare n. 10/2008, con cui le singole amministrazioni sarebbero state invitate ad adottare preventivamente i criteri per la valutazione delle domande di trattenimento in servizio.

2. Violazione del principio *tempus regit actum*; eccesso di potere per errore nei presupposti. Essendo la domanda del ricorrente del 22 maggio 2013, essa avrebbe dovuto - per effetto del riespandersi della situazione giuridica soggettiva conseguente alla pronuncia di annullamento della Corte Costituzionale n. 83 del 15 maggio 2013 - essere valutata sulla base dei criteri stabiliti con le delibere del Consiglio di Amministrazione del 27 gennaio 2009 e del Senato Accademico del 2 dicembre 2008 e del 29 settembre 2009.

3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del decreto legislativo n. 503/92; eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità; difetto assoluto di motivazione. I criteri indicati nella delibera del Consiglio di Amministrazione del 23 luglio 2013 posti alla base del provvedimento di rigetto sarebbero comunque illegittimi, essendo elusivi dell'art. 72 del D.L. n. 112/08, venendo pretermessa ogni considerazione delle esigenze organizzative e funzionali dei servizi propri dell'Amministrazione, nonché la valutazione della particolare esperienza del dipendente e della sua specifica idoneità a contribuire all'efficiente andamento dei servizi; il trattenimento in servizio sarebbe concesso solo ai titolari di finanziamenti per la ricerca da parte di soggetti internazionali ritenuti di «massimo livello». Tale criterio sarebbe ingiusto e discriminante, non essendo infatti tutte le discipline accademiche per loro natura suscettibili di finanziamenti per la ricerca da parte di enti internazionali. Il criterio inoltre introdurrebbe elementi di arbitrarietà, affidando comunque al Consiglio di Amministrazione il potere di qualificare o meno ente di «massimo livello» l'agenzia finanziatrice. Inoltre, elementi di arbitrarietà caratterizzerebbero l'ulteriore criterio indicato dal Consiglio di Amministrazione, non essendo comprensibile su quale base il Consiglio di Amministrazione riconoscerebbe il carattere di imprescindibilità delle esigenze didattiche ovvero attribuirebbe la qualifica di strategico e irrinunciabile ad un settore scientifico.

4. Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed errore nei presupposti; difetto di motivazione. Il provvedimento di rigetto sarebbe errato in diverse sue parti; in particolare: a) laddove affermerebbe che il ricorrente svolge un monte ore di insegnamento pari a 30 ore, non tenendo conto del monte ore destinato all'insegnamento nella Scuola di specializzazione aggregata; b) laddove opererebbe - ai fini della valutazione se l'organico sia in grado di garantire il funzionamento dei corsi e dei servizi propri di chirurgia vascolare nel caso di mancato trattenimento in servizio di un docente della specifica materia - una ricognizione dell'organico del settore scientifico disciplinare Med/22 (chirurgia vascolare), nonché degli altri due settori Med/21 (chirurgia toracica) e Med/23 (chirurgia cardiaca) ricompresi nel settore concorsuale 06/E1 (Chirurgia Cardioracico-polmonare); tale raggruppamento in un unico settore concorsuale assolverebbe all'esigenza di consentire una sufficiente rotazione di docenti nell'ambito delle commissioni concorsuali che annualmente devono provvedere al conferimento dell'abilitazione nazionale, anche in settori quali la chirurgia vascolare, caratterizzato da un esiguo numero di professori di I e di II fascia; c) laddove avrebbe omissis qualsiasi valutazione in ordine alla prosecuzione del servizio svolto dal ricorrente presso l'Ospedale S. Carlo Borromeo, avendo tale ospedale espressamente chiesto all'Università che venisse garantita la continuità della direzione da parte del ricorrente.

5. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 10 della legge 241/90 e dell'art. 9 del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano recante «Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»; mancata comunicazione di avvio del procedimento. L'avvio del procedimento non sarebbe stato comunicato al ricorrente, dovendo invece la comunicazione di avvio del procedimento essere inviata anche nell'ipotesi di procedimento ad iniziativa di parte.



6. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10-*bis* della legge 241/90 e dell'art. 10 del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano recante «Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso cd documenti amministrativi»; omessa comunicazione del preavviso di rigetto, violazione del principio del giusto procedimento. Il provvedimento impugnato non sarebbe stato preceduto dal preavviso di rigetto, che avrebbe consentito al ricorrente di formulare le proprie osservazioni scritte.

7. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, e 3, legge 241/90 e art. 11, comma 1, del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano recante «Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»; mancato annullamento/revoca in autotutela del silenzio assenso formatosi sull'istanza. Nel caso di procedimenti di autorizzazione a permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età, l'allegato 1/1-I del citato Regolamento stabilirebbe in sessanta giorni decorrenti dalla presentazione dell'istanza il termine finale per l'adozione del provvedimento; l'intervenuta formazione del silenzio-assenso comporterebbe quindi la consumazione del potere da parte dell'Amministrazione di decidere sull'istanza, potendo l'Amministrazione emanare un provvedimento tardivo di rigetto solo dopo aver previamente annullato in autotutela il silenzio-assenso. Nel caso di specie, l'Università avrebbe adottato il provvedimento finale del procedimento 176 giorni dopo la data di presentazione dell'istanza, e decorsi 116 giorni dalla formazione del silenzio-assenso, senza che il provvedimento di rigetto fosse preceduto da provvedimento di annullamento in autotutela del silenzio-assenso.

8. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del decreto legislativo n. 503/92; sviamento di potere; travisamento della sentenza della Corte Costituzionale n. 83/2013. L'Amministrazione avrebbe valutato la domanda di permanenza in servizio non solo in base ai criteri indicati per i trattenimenti in servizio, ma anche sulla base di criteri estranei all'ambito di applicazione dell'art. 72 del D.L. n. 112/08, quali quelli di cui agli artt. 9, comma 31, del D.L. n. 78/2010, e 66, comma 13-*bis*, della legge n. 133/08, essendo gli eventuali effetti dell'accoglimento della domanda di permanenza in servizio con riguardo alle potenzialità di assunzione di nuovo personale del tutto estranei ai criteri cui il Legislatore avrebbe vincolato la discrezionalità dell'amministrazione in materia.

9. Violazione del combinato disposto degli artt. 14, comma 6, e 10, comma 6, del Regolamento generale dell'Università degli Studi di Milano. In data 26 settembre 2013 il Consiglio del Dipartimento di scienze biomediche e cliniche «Luigi Sacco» di Milano, cui afferisce il prof. Settembrini, si sarebbe riunito per esprimere il parere richiesto dal Consiglio d'amministrazione per il trattenimento in servizio del ricorrente; in tale seduta il segretario verbalizzante, giusto verbale di seduta, risulterebbe essere stato assente, da ciò derivando l'impossibilità per quest'ultimo di poter firmare il verbale; dallo stesso verbale risulterebbe inoltre l'assenza del Direttore del Dipartimento; non si comprenderebbe quindi chi abbia verificato la presenza del numero legale al momento dell'apertura della seduta stessa e quello al momento della deliberazione sulla domanda del ricorrente. Da ciò discenderebbe l'invalidità del verbale e del parere ivi espresso.

L'Amministrazione si è costituita, spiegando difese in rito e nel merito; in particolare, ha eccepito l'irricevibilità del ricorso nella parte in cui censura la delibera del Consiglio d'amministrazione dell'Università resistente 23 luglio 2013, trattandosi di atto immediatamente lesivo.

Il ricorrente ha quindi depositato in data 4 aprile 2014 un ricorso per motivi aggiunti, con cui impugna gli atti in epigrafe, affidato ai seguenti motivi.

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 503/92, come modificato dall'art. 72, comma 7, D.L. n. 112/08, convertito dalla legge n. 133/08, e della sentenza della Corte costituzionale n. 83/2013; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa; eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, errore nei presupposti, contraddittorietà, motivazione perplessa. Il Consiglio di amministrazione violerebbe i principi di cui alla citata sentenza 83/2013, secondo cui né il risparmio di spesa, né il ricambio generazionale potrebbero essere invocati per eludere la valutazione concreta sull'utilità della permanenza in servizio della specifica professionalità del docente che ne fa istanza, ponendo a fondamento dei criteri per la valutazione delle istanze di permanenza in servizio la preoccupazione che i trattenimenti in servizio vengano ad erodere la capacità di nuove assunzioni dell'Ateneo. Ciò si sarebbe riverberato sul procedimento di valutazione dell'istanza prodotta dal ricorrente, rigettata in assenza di una valutazione concreta sia delle obiettive esigenze connesse all'insegnamento della chirurgia vascolare e al relativo reparto, sia della caratura professionale del ricorrente in relazione a dette esigenze e alle possibilità concrete di un tempestivo avvicendamento nell'incarico.

2. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, illogicità e irragionevolezza. Nel verbale del 23 luglio 2013 si leggerebbe che le domande di permanenza in servizio dei docenti sarebbero state valutate «in coerenza con i principi enunciati dalla Corte Costituzionale», e che i parametri valutativi indicati dalla Corte Costituzionale «non possono non costituire il metro di giudizio fondamentale ed esclusivo», mentre nel provvedimento di rigetto della domanda di trattenimento in servizio del ricorrente non vi sarebbe alcun elemento afferente la ponderazione dei criteri indicati dalla Corte costituzionale.



3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 503/92, come modificato dall'art. 72, comma 7, D.L. n. 112/08 convertito dalla legge n. 133/08; elusione della sentenza della Corte costituzionale n. 83/2013; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dei canoni di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa; eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, errore nei presupposti, contraddittorietà, motivazione perplessa. Premesso che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, e precisamente il 20 gennaio 2014, il ricorrente avrebbe ricevuto comunicazione dall'Università che con decreto rettorale n. 15813 del 4 dicembre 2013 era stato disposto il suo collocamento a riposo a decorrere dal 1° novembre 2014, diretta conseguenza del provvedimento di rigetto della sua domanda di permanenza in servizio del 29 ottobre 2013, già impugnato con il ricorso introduttivo, il ricorrente con il ricorso per motivi aggiunti impugna anche tale provvedimento, unitamente agli altri citati in epigrafe, per i medesimi vizi enunciati nei presenti motivi aggiunti, nonché nel ricorso introduttivo, cui fa espresso rinvio e che in sede di motivi aggiunti intende integralmente riproposti.

A tenore del verbale di udienza, alla camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2014 «... parte ricorrente rinuncia alla sospensiva e chiede un'invio al merito a breve. Il Presidente accoglie e rinvia la discussione della causa all'Udienza Pubblica del 4 novembre 2014 ...»; quindi, con istanza depositata il 4 aprile 2014, ha chiesto l'anticipazione dell'udienza pubblica, che è stata concessa con decreto presidenziale 23 aprile 2014, n. 347, che ha anticipato l'udienza al 7 ottobre 2014.

Con memoria depositata il 22 luglio 2014, parte ricorrente ha posto la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1 del D.L., 24 giugno 2014, n. 90, che al comma 1 abroga del tutto l'istituto dei trattenimenti in servizio, dettando poi al comma 2 una disciplina transitoria, ciò che implicherebbe una pronuncia di improcedibilità dei ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse.

L'Avvocatura dello Stato ha in proposito eccepito che la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante, sia perché oggetto del giudizio non sarebbe una proroga, ma solo la valutazione circa la legittimità o meno di un provvedimento di diniego precedente, sia perché il ricorso sarebbe comunque infondato.

All'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 la causa è stata trattata e trattenuta per la decisione.

In tale sede, parte ricorrente ha chiesto la decisione della domanda cautelare nonché la decisione nel merito del ricorso.

Con ordinanza 8 ottobre 2014, n. 1319, questa Sezione III «... Ritenuto: - che, in disparte ogni considerazione circa la compatibilità dell'istituto del rinvio al merito con le ragioni di urgenza che caratterizzano la fase cautelare e circa l'assenza di tale istituto nel codice del processo amministrativo, risulta che la domanda cautelare è stata rinunciata alla camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2014, e che quindi non vi è luogo a provvedere circa la domanda formulata in sede di camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2014 ...», ha dichiarato non luogo a provvedere sulla richiesta, formulata alla udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2014, di decisione della domanda cautelare.

Tanto premesso, preliminarmente, occorre dare conto della eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo in relazione alle censure spiegate nei confronti della delibera del Consiglio di Amministrazione del 23 luglio 2013, formulata dall'Avvocatura erariale con la memoria depositata in data 8 febbraio 2014 (pagg. 4-5).

Tale eccezione, in quanto afferente una questione pregiudiziale prescindente dal merito della vicenda, deve essere valutata preliminarmente al merito, ivi compresa la prospettata questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è agevolmente superabile, essendo il provvedimento lesivo non la predeterminazione dei criteri cui attenersi nelle decisioni «... delle domande di permanenza in servizio dei docenti per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo ...», operata con la citata delibera del 23 luglio 2013, ma il diniego del trattenimento in servizio deliberato dal Consiglio di Amministrazione il 29 ottobre 2013, che di quei criteri fa applicazione.

Conseguentemente, essendo stato il diniego reso noto al ricorrente mediante comunicazione dell'Università resistente n. prot. 34915 del 14 novembre 2013, il ricorso introduttivo, notificato in data 30 dicembre 2013 e depositato il 21 gennaio 2014, risulta tempestivo.

Per quanto riguarda invece la decisione nel merito del ricorso, il Collegio ritiene che debba essere sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, senza modificazioni del comma di cui si tratta, con legge 11 agosto 2014, n. 114.

Innanzitutto, non è condivisibile l'eccezione della Avvocatura dello Stato circa l'irrelevanza della questione ai fini della decisione del presente giudizio, atteso che la norma prospettata come incostituzionale rileverebbe con riferimento alla sussistenza della possibilità giuridica del ricorso che, in quanto condizione dell'azione, deve essere deliberata precedentemente al merito.

Dispone infatti in proposito l'art. 276 cpc, comma 2, richiamato dall'art. 76, comma 4, cpa: «Il collegio, sotto la direzione del presidente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa» (in tal senso, pacificamente, anche la giurisprudenza: *ex plurimis*, Cons. Stato, AP, sentenze 25 febbraio 2014, n. 9, e 7 aprile 2011, n. 4; Cons. Stato, Sez. III, 7 aprile 2014, n. 1634).



E che l'art. 1 del D.L. n. 90/2014 incida sulla possibilità giuridica dell'azione non è in dubbio, anche alla luce della recente giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria secondo cui «... l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta - sulla falsariga del processo civile - a tre condizioni fondamentali che, valutate in astratto con riferimento alla causa petendi della domanda e non secundum eventum litis, devono sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione; tali condizioni sono: *I*) c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione - cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal *quisque de populo* rispetto all'esercizio del potere amministrativo -; *II*) l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio corrente del processo amministrativo); *III*) la *legitimatio ad causam* (o legittimazione attiva/passiva, discendente dall'affermazione di colui che agisce/ resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo)...» (Cons. Stato, AP, 25 febbraio 2014, n. 9).

Infatti, l'art. 1, comma 1, del D.L. n. 90/2014, elimina in radice l'istituto del trattenimento in servizio mediante l'abrogazione dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, dell'articolo 72, commi 8, 9, 10, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, e dell'articolo 9, comma 31, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

L'abrogazione della norma che istituisce e qualifica la situazione giuridica soggettiva del ricorrente, quindi, farebbe venire meno la possibilità giuridica dell'azione.

Venendo meno la norma istitutiva della situazione giuridica soggettiva, nemmeno si può porre una questione di difetto di interesse eventualmente determinato dalla infondatezza del ricorso nel merito.

Infatti - se pure, seguendo la logica della eccezione dell'Avvocatura dello Stato, l'infondatezza nel merito della questione sottoposta al Giudice potesse, in ipotesi, determinare l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale - la mancanza della norma che istituisce e qualifica la posizione giuridica soggettiva fa venire meno in radice ogni parametro giuridico per la decisione nel merito, a cui - conseguentemente - non si potrebbe comunque giungere, residuando così spazio solo per una pronuncia in rito di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

Così positivamente delibata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta, il Collegio passa alla deliberazione di non manifesta infondatezza della questione.

Parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, comma 1, Cost., sul presupposto che l'art. 1, comma 1, del D.L. 90/2014 non avrebbe previsto alcuna distinzione fra coloro che avevano maturato il diritto a presentare domanda di trattenimento in servizio da tutti gli altri dipendenti pubblici, ciò integrando disparità di trattamento e violazione del principio, interno e comunitario, del legittimo affidamento e del principio della sicurezza giuridica.

Deduce altresì lesione del principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto, in quanto l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio sarebbe il frutto di una scelta legislativa «... improvvisa e arbitraria ...».

Il principio della certezza del diritto, ed il suo corollario inerente la tutela del legittimo affidamento, in quanto principi generali dell'ordinamento comunitario, imporrebbero che una normativa che comporti conseguenze svantaggiose per i privati fosse chiara e precisa e che la sua applicazione fosse prevedibile per gli amministrati (sentenza CGE 12 dicembre 2013 nella causa C-362/12, punto 44; sentenza CGE 7 giugno 2005 nella causa C-17/03, punto 80), mentre, nel caso in esame, l'abrogazione dell'art. 16 del decreto legislativo n. 503/92 sarebbe avvenuta in maniera del tutto improvvisa ed arbitraria, e senza che si tenessero in dovuta considerazione situazioni particolari, come quella del ricorrente, in cui si sarebbe fatto legittimo affidamento sull'accoglimento della propria domanda di permanenza in servizio. Ciò sarebbe comprovato dalla circostanza che l'abrogazione è intervenuta per mezzo di un decreto legge.

A seguire, parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 97 e dell'art. 33, comma 6, Cost.

L'art. 1 del D.L. n. 90/2014 sarebbe norma espressamente diretta a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni che, a sua volta, sarebbe «misura urgente» per garantire e realizzare l'efficienza dell'Amministrazione. L'efficienza delle pubbliche amministrazioni passerebbe quindi, nell'impostazione della norma, necessariamente attraverso un generale ricambio generazionale dei dipendenti pubblici, trascurando però le ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, nel caso di specie, trattandosi di docente universitario, della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33, comma 6 Cost.).

Non si sarebbe infatti tenuto conto dell'esigenza di bilanciamento fra la necessità di assicurare il ricambio generazionale all'interno dell'Amministrazione con l'obiettivo di garantirne il buon andamento. Da ciò argomentando, parte ricorrente deduce anche violazione del principio di ragionevolezza, di cui l'art. 3 Cost. costituirebbe espressione, in quanto sacrificerebbe le legittime aspettative dei dipendenti pubblici ad essere trattenuti in servizio senza che ciò sia sorretto da una valida ragione giustificatrice e senza bilanciare tale esigenza con l'esigenza di assicurare il rispetto del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.



Parte ricorrente deduce inoltre violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. La norma sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza di provvedere.

Premesso che la prospettazione di parte ricorrente non è condivisibile in relazione alla dedotta disparità di trattamento, atteso che non appare ricorrere l'identità di situazioni che la giurisprudenza della Corte costituzionale postula come presupposto per la violazione dell'art. 3 Cost. (*ex plurimis*, sentenza 12 novembre 2004, n. 340), la questione di legittimità costituzionale non appare manifestamente infondata, secondo quanto a seguire, in relazione ad altri profili.

Innanzitutto la disposizione viola il principio di ragionevolezza, che trova fonte costituzionale nell'art. 3 Cost., quello di affidamento, quello del buon andamento dell'Amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e quello dell'autonomia delle Università, di cui all'art. 33, comma 6, Cost.

Con sentenza 9 maggio 2013, n. 83, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, rubricato Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori, che stabiliva l'inapplicabilità dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, a professori e ricercatori universitari, per: a) irragionevolezza della norma; b) disparità di trattamento.

Con riferimento al primo di tali profili, la Corte ha affermato che:

«... il legislatore ben può emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009 ...);

«... la norma *de qua* non può trovare giustificazione sull'interesse al ricambio generazionale del personale docente, del pari invocato dalla difesa dello Stato. Al riguardo, si deve osservare che, senza dubbio, rientra nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria. Tuttavia, fermo restando in via generale tale principio, è pur vero che il perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio - peraltro per un arco di tempo limitato - docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. In questo quadro si colloca disposto dell'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 503 del 1992, nel testo modificato dall'art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, poi convertito dalla legge n. 133 del 2008. Detta norma realizza, per l'appunto, il suddetto bilanciamento, affidando all'amministrazione la facoltà di accogliere o no la richiesta del dipendente, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali e secondo i criteri nella norma medesima indicati ...».

La Corte costituzionale ha quindi ritenuto irragionevole la norma che escludeva i soli docenti universitari dalla possibilità di fruire del trattenimento in servizio sia sotto il profilo della violazione dell'affidamento, sia sotto il profilo della insufficienza della esigenza di realizzazione di un ricambio generazionale quale sua unica *ratio*.

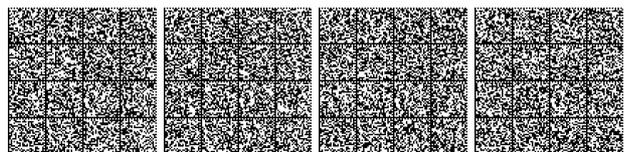
Con riguardo a tale ultimo punto, peraltro, proprio l'affidamento alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione della facoltà di accogliere o no la richiesta del dipendente, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali e secondo i criteri normativi, è stato individuato quale punto di equilibrio fra «... l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria ...» e «... l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio - peraltro per un arco di tempo limitato - docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi ...».

Ora, non è in dubbio che la disposizione di cui si tratta persegua esclusivamente l'obiettivo del ricambio generazionale del personale delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 1 è infatti rubricato Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, ed è inserito nel Capo I, Misure urgenti in materia di lavoro pubblico, del Titolo I, Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione.

Anche l'esame dei lavori preparatori conferma che la *ratio* della norma sia quella del ricambio generazionale.

Nella relazione all'Atto Camera n. 2486, recante Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, si legge infatti che: «... L'articolo 1 (Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni), al comma 1, introduce una regola generale, riguardante tutte le categorie del pubblico impiego, del collocamento a riposo al raggiungimento dei limiti di età, abrogando le disposizioni che consentono il trattenimento in servizio per un biennio e per i magistrati fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. La disposizione è finalizzata a favorire il



ricambio generazionale in un momento di crisi del sistema economico nel suo complesso e di blocco delle assunzioni. Pur non essendo un fenomeno di grande rilevanza in termini quantitativi, l'istituto che si abroga ha lo svantaggio, sotto il profilo qualitativo, di non favorire politiche di ricambio generazionale per le seguenti ragioni: 1) aumenta la già elevata età media dei dipendenti pubblici in quanto coloro che normalmente potrebbero essere collocati in pensione per raggiunti limiti di età possono restare in servizio per altri due anni arrivando a lavorare fino a 67 o 68 anni, a seconda della data di maturazione del requisito pensionistico; 2) non consente di realizzare risparmi da cessazione che, in relazione al regime del turn over; alimentano il budget spendibile per nuove munizioni; 3) è considerato dalla normativa vigente alla stessa stregua di una nuova assunzione, con la conseguenza che per finanziarlo vengono distratte le risorse assunzionali che potrebbero essere meglio finalizzate all'assunzione di giovani. Quanto evidenziato ai punti 2) e 3) consente di comprendere meglio il doppio effetto negativo che il trattenimento in servizio determina rispetto alle politiche di ringiovanimento della pubblica amministrazione ...».

A fortiori, tale *ratio* appare confermata anche dal contenuto della relazione tecnica che, con riferimento alle misure di cui al comma 1, prevede maggiori oneri per il bilancio pubblico.

Si legge infatti nella relazione tecnica: «... Tenuto conto del regime transitorio previsto, differente per le tipologie di soggetti in esame, e dello stratificarsi delle successive generazioni, dalla disposizione conseguono i seguenti maggiori oneri ...»; a tale passaggio fanno seguito le tabelle sugli effetti lordi e netti fino al 2018, che prevedono un aumento degli oneri - complessivamente nel periodo - di 669 milioni di euro al lordo e di 467,3 milioni di euro al netto.

La relazione tecnica prosegue dopo le tabelle affermando: «... Dopo l'anno 2018 gli oneri mostrano un andamento decrescente in particolare per il progressivo venir meno dell'impatto in termini di maggiori erogazioni per anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio...», senza però quantificare questo andamento discendente né allegare tabelle a supporto (le tabelle contenute nella relazione tecnica si fermano al 2018); trattandosi di un andamento discendente di maggiori oneri, se ne deduce comunque che, pur essendo in linea di tendenziale riduzione, anche dopo il 2018 vi saranno comunque maggiori oneri rispetto alla situazione anteriore, senza che risulti specificato né fino a quando vi saranno maggiori oneri né la loro quantificazione.

Quindi, non determinando un risparmio di spesa, ed anzi essendo fonte di maggiori oneri, il comma 1 non può trovare ragioni nella esigenza di tutela del bilancio.

La disposizione viola poi l'art. 77, comma 2, Cost, per carenza dei presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza.

In proposito la Corte costituzionale, nel solco di precedente giurisprudenza, ha avuto modo di affermare che «... la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto ...» (Corte cost., 30 aprile 2008, n. 128), precisando anche che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità deve risultare evidente, e che tale difetto di presupposti, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge, con ciò escludendo l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima.

Applicando l'insegnamento della Corte costituzionale, occorre verificare, alla stregua degli indici intrinseci ed estrinseci della norma censurata, se nel caso di specie risulti evidente la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere. L'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Misure ingenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari» ed il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015; Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per l'efficiente informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario, nonché misure per l'organizzazione degli uffici giudiziari, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e il più efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale.



Il secondo ed il terzo paragrafo del preambolo fanno riferimento ad ambiti che con la norma di cui si tratta non hanno manifestamente niente a che vedere, essendo riferiti il secondo ai lavori pubblici ed il terzo all'organizzazione degli uffici giudiziari ed alla informatizzazione del processo.

Nemmeno il primo paragrafo risulta avere qualche attinenza con la norma in questione.

Come già evidenziato, l'art. 1, comma 1, è norma che persegue esclusivamente l'obiettivo del ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, come desumibile, oltre che dal tenore della disposizione, anche dalla rubrica dell'art. 1, dalla sua collocazione nell'ambito del decreto legge, e dai lavori preparatori.

Da un punto di vista formale (in disparte la formulazione tautologica del primo paragrafo, che lo riduce ad una mera clausola di stile, di fatto impedendo il controllo giurisdizionale della Corte costituzionale sulle ragioni di necessità ed urgenza), nessuna delle ragioni giustificative della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere evidenziate nel preambolo fa riferimento al sostegno dell'occupazione, al lavoro giovanile ovvero al ricambio generazionale nell'ambito del pubblico impiego.

E nemmeno si può ritenere che le misure di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge possano avere una qualche attinenza con «la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici», «la semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici» o con «la semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione», ambiti evidentemente afferenti l'efficienza dell'Amministrazione.

Infatti, con la citata sentenza 83/2013, come già visto, la Corte ha avuto modo di precisare che una norma la cui unica *ratio* sia da ricondurre alla esigenza di realizzazione di un ricambio generazionale sia illegittima dal momento che «... perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio - peraltro per un arco di tempo limitato - docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi ...».

L'efficienza dell'Amministrazione, riconducibile a livello costituzionale al citato art. 97, non può quindi essere perseguita con una norma che faccia venire meno il punto di equilibrio individuato dalla Corte costituzionale a tutela proprio del buon andamento dell'Amministrazione.

Ne consegue che in nessuna parte del preambolo sia dato conto delle ragioni di necessità ed urgenza che imponevano l'adozione - a mezzo di decreto legge - della norma di cui all'art. 1, comma 1.

È certamente nella facoltà del Governo emanare disposizioni urgenti volte a sostenere l'occupazione giovanile. Esso, tuttavia, avrebbe dovuto rendere ragione dell'esistenza della necessità e dell'urgenza di tale intervento normativo.

Ciò non è stato fatto, in violazione dell'art. 77, comma 2, Cost.

Infine, è il caso di evidenziare come, anche in considerazione del breve lasso di tempo trascorso dalla emanazione della sentenza 83/2013, che ha statuito sullo stesso ambito, seppure limitatamente ai docenti universitari, il preambolo del decreto legge avrebbe dovuto motivare sul punto, quantomeno proprio relativamente a tale categoria di impiego pubblico.

La questione di legittimità costituzionale non è quindi manifestamente infondata.

Il presente giudizio non può conseguentemente essere deciso senza sollevare questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene, per quanto esposto, rilevante e non manifestamente infondata. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve quindi essere disposta la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione III):

dichiara rilevante per la decisione del presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, per violazione degli artt. 3, 33, comma 6, 77, comma 2, e 97, Cost., secondo quanto in motivazione;

sospende il giudizio in corso, riservando ogni ulteriore decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale;



dispone la trasmissione degli atti, a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, 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.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Antonio De Vita, Primo Referendario

Diego Spampinato, Primo Referendario, Estensore

Il presidente: ADRIANO LEO

L'estensore: DIEGO SPAMPINATO

15C00058

N. 31

Ordinanza del 12 agosto 2014 del Tribunale di Trieste nel procedimento civile promosso da Simeoni Federico ed altri contro Stato italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'interno

Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Norme speciali di deroga rispetto alla soglia di sbarramento - Limitazione alle sole minoranze linguistiche aventi uno Stato di riferimento (francese della Valle d'Aosta, tedesca della Provincia di Bolzano e slava del Friuli-Venezia Giulia) - Conseguente esclusione della minoranza friulianofona - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della libertà di voto e della libertà elettorale della predetta minoranza.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, artt. 12, comma nono, 21, primo comma, nn. 1) e 3), e 22, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48, comma secondo, e 51, primo comma.

TRIBUNALE DI TRIESTE

SEZIONE CIVILE

Il Giudice, dott.ssa Anna L. Fanelli, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 702-bis c.p.c. nel procedimento civile di I° grado iscritto al n. R.G. n. 1563/14 ed iniziato con ricorso depositato il 22/05/14 da Simeoni Federico, Boaro Claudio Antonio, Bertolutti Claudio, Specogna Rinaldo, Tribos Fabio, Toppano Claudio, Rossi Mirco, Tasca Adriano con avv.ti on.le L. Besostri, L. Campanotto, elettivamente dom.ti c/o avv. G. Sbisà - parte ricorrente;

Contro Stato Italiano, in persona del legale rappresentante, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica con Avvocatura dello Stato - parte resistente, avente ad oggetto: accertamento circa esercizio diritto di voto.



FATTO

I ricorrenti in epigrafe hanno adito questo Tribunale al fine di sentir accogliere le seguenti conclusioni: «Piaccia al Tribunale Civile di Trieste, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, così giudicare: previo rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'UE delle questioni relative all'interpretazione/applicazione del diritto comunitario, avvalendosi del procedimento pregiudiziale accelerato ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia europea, così come riconosciuto dalla stessa Corte di Giustizia Europea, con nota del 5.12.2009 n. C-297/01; previa rimessione alla Corte Costituzionale, delle questioni incidentali di costituzionalità che con il presente atto vengono dedotte in giudizio, considerata la loro rilevanza ai fini del decidere e ritenuta la loro non manifesta infondatezza: accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti come compiutamente identificato nel ricorso di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, e comunque a pienamente goderne come indisponibile e rispettata la relativa efficacia, così come attribuito e garantito nel suo esercizio, e comunque nella sua efficacia, dalla Costituzione Italiana e dai vigenti Trattati sull'Unione Europea e il suo funzionamento e norme comunitarie applicabili, anche in relazione ai principi di rango costituzionale o paracostituzionale propri dell'ordinamento di speciale tutela linguistica vigente nell'ambito della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. In caso di resistenza alla domanda dei ricorrenti, di voler dichiarare compensate le spese di giudizio, in quanto non vi è un interesse privato nel suo accoglimento, ma interesse personale come cittadini elettori alla regolarità del processo elettorale.»

In particolare, i ricorrenti — premesso di essere cittadini friulano foni (eccetto il Tasca), residenti in Comuni friulano-sonofoni ex art. 3 legge n. 482/99, nonché elettori appartenenti alla Circoscrizione Europea II Italia Nord Orientale, come da certificati di iscrizione alle liste elettorali allegati — hanno dedotto il proprio diritto all'esercizio del voto libero, eguale, personale e diretto per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo «nelle forme e nei limiti previsti e garantiti dal combinato disposto degli articoli 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58, e 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli artt. 20, 22, 223 e 224 TFUE, artt. 2, 6, 9, 10 e 14 TUE, Preambolo cpv 2°, artt. 10, 12, 20, 21 e 39 Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art. 1 comma 1 nn. 2), 3) e 8), decisione 2002/772/CE che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787 CECA, CEE, Euratom e della sentenza 23 aprile 1986 in causa 294/1983 Parti Ecologiste-Les Verts vs. Parlament Européen». Ciò, segnatamente denunciando la lesività delle modifiche della legge n. 18/79 introdotte dalla legge n. 10/09 in materia di elezioni europee, e dichiarando quindi di agire ai sensi degli artt. 24, comma 1 e 2, e 111, comma 1 e 2, Cost., nonché 99, 100 e 102 c.p.c..

Nel costituirsi in giudizio, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto rigettarsi il ricorso, in quanto inammissibile e infondato, fra l'altro rilevando la carenza di interesse ad agire in capo ai ricorrenti.

Sentite le parti, il Giudice si è riservato l'ordinanza.

Motivi della decisione: il ricorso è in parte fondato e da accogliere, nei termini e per le ragioni che seguono.

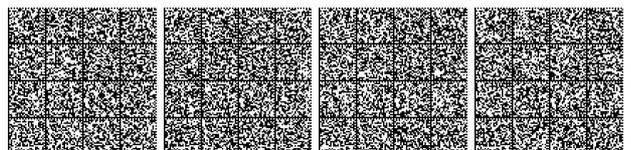
Preliminarmente, può ritenersi rituale lo strumento adottato ex art. 702-bis c.p.c., in quanto avente ad oggetto una questione di esercizio di diritti, sia pure di natura pubblica, che si assume lesivo (più che di capacità o *status* tali da implicare il necessario intervento del P.M. e la conseguente competenza collegiale), ed inoltre apparendo sussistente ed incontestato il profilo della competenza territoriale.

Inoltre, il ricorso può essere senz'altro deciso sulla base delle risultanze documentali già in atti, senza necessità di specifica istruttoria.

Ciò premesso, va in primo luogo risolta positivamente la prima questione controversa relativa alla sussistenza della condizione dell'azione rappresentata dall'interesse ad agire in capo ai ricorrenti. In proposito, appaiono invero illuminanti le recenti pronunce della Cassazione di cui alla ordinanza interlocutoria dd. 21/03/13 n. 12060 e alla sentenza dd. 4/04/14 n. 8878 (prodotta dagli istanti), dove la S.C. ha fornito risposta affermativa riguardo ad analoga ipotesi di domanda di accertamento svolta da alcuni singoli elettori circa la lesione del rispettivo diritto all'esercizio del voto in modo libero, diretto e conforme alle previsioni sia della Costituzione sia delle fonti europee, con specifico riferimento alla legge n. 270/05 (cd. «Porcellum»).

Né peraltro può dubitarsi della concretezza ed attualità dell'interesse in questione stante l'ormai avvenuta recente consultazione elettorale del maggio 2014, posto che il problema potrà ragionevolmente riproporsi per le prossime elezioni del 2019, salvo che non intervenga nel frattempo una modifica legislativa (allo stato peraltro non prevedibile).

Vanno quindi esaminate distintamente le singole censure proposte (quali enucleabili dalla pur in verità farraginoso e non sempre lineare narrativa del ricorso introduttivo).



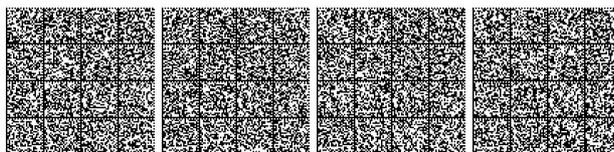
A) Ecceputa illegittimità dell'art. 21 comma 1 n. 3 Legge 24/01/79 n. 18, recante norme sulla «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia», siccome poi modificata dalla legge 20/02/09 n. 10, in punto assegnazione di seggi al di fuori della Circostrizione di riferimento a causa del comportamento elettorale dei votanti in detta circostrizione (fenomeno del cd. «slittamento»), un tanto costituendo violazione del principio del «voto personale e diretto».

Il problema deve intendersi in realtà superato, alla luce della sopravvenuta abrogazione per incompatibilità conseguente all'entrata in vigore della legge 9/04/84 n. 61. Anche alle elezioni del Parlamento Europeo si applica infatti — come ormai chiaramente affermato dal Consiglio di Stato con le pronunzie in sede giurisdizionale n. 2886/11 e soprattutto con quella consultiva n. 4748/13 — la stessa disciplina prevista dall'art.83 comma 1 n.8 del D.P.R. 361/1957 in materia di elezione della Camera dei Deputati.

B) Illegittimità dell'art. 21 comma 1 n. 1-bis legge n. 18/79, sempre come modificato da legge n. 10/09, con riferimento alla prevista soglia di accesso del 4%, che sarebbe incostituzionale e contraria alle fonti comunitarie, venendo in realtà prevista dalla sola decisione 2002/772/CE, nella parte in cui introduce con l'art. 1 c. 1 n. 3) l'art. 2-bis nella decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, che ammette la possibilità di introdurre soglie di accesso fino ad un massimo del 5% nazionale.

Tale censura è tuttavia infondata, in proposito ritenendo piuttosto condivisibile quanto già osservato sul punto dal Tribunale di Cagliari con l'ordinanza dd. 12/05/14, di cui si fanno quindi qui propri rilievi ed argomentazioni.

In particolare, appaiono significativi i seguenti elementi già ivi valorizzati (e pure richiamati dall'Avvocatura dello Stato): 1) sul piano della stessa normativa comunitaria, l'Atto Unico firmato a Bruxelles il 20/09/76, che attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di introdurre una soglia minima di sbarramento non superiore al 5% dei suffragi espressi senza prevedere alcun correttivo a beneficio delle liste che non la raggiungono; 2) le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardanti: a) ricorso n.10226/03 Yumak e Saddak c.Turchia dd. 8/07/08 (per cui è stato escluso che l'imposizione di una soglia elettorale di sbarramento violi la libertà di espressione dei cittadini e in particolare l'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu); b) ricorso n.11583/08 Saccomanno c. Italia dd. 13/03/12 (dove sono stati ribaditi principi più volte espressi dalla Corte nel senso che il diritto soggettivo di voto di cui all'art.3 del Protocollo n.1 della Cedu non è assoluto, potendo essere sottoposto ad alcune «limitazioni implicite», le quali sono individuate con un ampio margine di discrezionalità dagli Stati contraenti e possono avere ad oggetto i correttivi previsti nei sistemi proporzionali per correggere gli effetti negativi di questo tipo di scrutinio ed assicurare una maggiore stabilità all'interno del Parlamento, ivi compresi i premi di maggioranza e le soglie elettorali di sbarramento); 3) la pronuncia della Corte Costituzionale n.271 del 2010 dd. 8/07/10, con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità dell'art. 21 comma 1 n. 2 della legge n. 18/79 in riferimento agli articoli 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione nonché agli artt. 10 del Trattato sull'Unione Europea, 10, 11, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui prevede «la soglia nazionale di sbarramento ... senza stabilire alcun correttiva, anche in sede di riparto dei resti, «in particolare» non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti» (più precisamente, ha affermato la Corte che «ove pure si ammettesse che una clausola di sbarramento, che estrometta del lutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4%, senza alcun correttivo, sia in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal collegio rimettente, va osservato che quest'ultimo domanda una pronuncia additiva. Il giudice *a quo*, infatti, chiede a questa Corte di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiamo superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, all'aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa. Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza di questa corte, che la questione sollevata sollecitando l'intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata deve ritenersi inammissibile ...»); 4) la decisione del Consiglio di Stato n. 4786/11 dd. 16/08/11, circa l'interpretazione da dare all'art. 21 comma 1 n. 2 legge n. 18/79, secondo cui la clausola di sbarramento «non collide con le coordinate costituzionali in quanto persegue la ragionevole finalità di evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare attraverso l'esclusione delle forze politiche che non dimostrino sul campo il possesso di un'adeguata rappresentatività ... meccanismo che neppure collide con la normativa comunitaria visto che, al contrario, la decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom, come modificata dalla decisione 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE, riconosce la possibilità ai Paesi membri di introdurre una soglia minima di sbarramento per l'attribuzione dei seggi, entro il limite del 5% dei suffragi validamente espressi, senza prevedere alcun tipo di correttivo a beneficio delle forze politiche che non la raggiungano. Ne deriva che la normativa comunitaria, lungi dal considerare il principio di proporzionalità incompatibile con la fissazione di una clausola di sbarramento, considera l'introduzione del quorum quale correttivo utile onde accrescere la stabilità degli organi elettivi. Si deve aggiungere che la normativa comunitaria non fissa vincoli puntuali agli Stati membri nazionali in quanto rimette alla discrezionalità politica del legislatore nazionale la scelta circa l'an e le modalità di esercizio dell'opzione. Non conduce ad un diverso



esito la sottolineatura, operata in sede d'appello, dei principi di libertà, pluralismo e rappresentatività democratica sanciti dai Trattati di Nizza e di Lisbona, posto che detti cardini ordinamentali non toccano in modo specifico la materia elettorale è, comunque, non ostano ad una scelta normativa tesa a razionalizzare la rappresentanza parlamentare con l'introduzione di un correttivo al principio di proporzionalità teso a scongiurare il rischio di dispersione del voto e di frammentazione delle forze politiche nazionali. Detta opzione risulta immune ai rimproveri costituzionali rivolti dall'appellante in quanto la democraticità ed il pluralismo del sistema rappresentativo non sono lesi dalla previsione di quorum elettorali o di limitazione alla rappresentanza delle forze politiche concorrenti in una competizione elettorale. Il sistema della proporzionalità è, infatti, uno dei possibili sistemi utilizzati dal legislatore, suscettibile di deroga mediante temperamenti alla fedele traduzione in seggio dei consensi che favoriscono la governabilità e la razionalizzazione del consenso. La scelta di prevedere detta soglia di sbarramento nella misura del 4% non inficia poi l'eguaglianza del diritto di voto ex articolo 48 Cost.. E non innesca una disparità di trattamento dei candidati in contrasto con l'art.51 Cost.. La differenziazione operata tra i candidati e le liste di appartenenza non è, infatti, frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori. Alla stregua di dette coordinate non può ritenersi che il «diritto di tribuna», ossia l'assegnazione dei seggi anche ai raggruppamenti politici che non hanno raggiunto la soglia minima, costituisca una pretesa qualificata sul piano costituzionale o comunitario in quanto la scelta di fissare una soglia di rappresentatività mira al ragionevole scopo di assicurare la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo. Il problema del riconoscimento delle minoranze linguistiche al pari di ulteriori problemi tecnici connessi alla legislazione settoriale — quali anche i contestati effetti dello sbarramento con riferimento al rimborso delle spese per le campagne elettorali — non possono mettere in discussione la scelta legislativa di limitare l'elezione alle sole liste maggiormente rappresentative nell'ambito di un meccanismo elettorale in questione che prevede un collegio unico nazionale pur se articolato in cinque circoscrizioni.

Né d'altronde giova in contrario il pure invocato art. 10 del TUE, in virtù del quale il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e nel Parlamento europeo sono direttamente rappresentati i cittadini, mentre gli Stati membri lo sono dal Consiglio; principio che invero non comporta di per sé pedissequo avallo del sistema proporzionale puro (non temperato cioè da opportuni correttivi).

Idem, neanche la pronuncia dd. 9/11/11 della Corte Costituzionale federale tedesca (che ha ritenuto la soglia del 5% contraria ai principi dell'eguaglianza nel diritto di voto e delle pari opportunità dei partiti politici) appare realmente conferente in ordine agli assunti dei ricorrenti.

Ed invero, secondo tale pronuncia, la tradizionale giustificazione addotta a sostegno della legittimità della soglia minima in argomento (quale correttivo della rappresentatività piena propria del sistema proporzionale puro, utile a garantire le esigenze di stabilità, evitando altresì una eccessiva frammentarietà dei gruppi) sarebbe in sostanza superata, per non essere il Parlamento europeo caratterizzato dalla contrapposizione tra una maggioranza di governo e una opposizione, laddove il processo di formazione della volontà parlamentare, anche quando i Trattati richiedono maggioranze qualificate, non sarebbe condizionato dall'esistenza di una maggioranza costante costituita da una stabile coalizione di gruppi determinati alla quale si contrapponga una opposizione.

In effetti (come già fatto dal Tribunale di Cagliari), non può non preivamente richiamarsi la sentenza n.1 del 2014 della Corte Costituzionale, in tema di rapporto tra scelte legislative sui procedimenti elettorali e principi di eguaglianza del voto. Così, da un lato, ricorda la Corte che «l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativa, costituzionalizzando mia scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto — ha inoltre rilevato questa Corte — esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), una «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961). Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico.». Dall'altro lato, viene precisato che «In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente

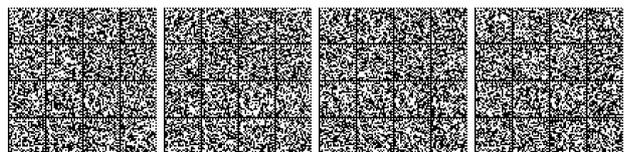


rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

Sicché — posto che in definitiva il principio che può trarsi dalla succitata pronuncia è nel senso che intanto una questione di legittimità costituzionale può ritenersi non manifesta infondata in quanto la norma incriminata effettivamente comporti una compromissione rilevante e palese di uno degli interessi di rango costituzionale invocati — ne consegue (per dirla con il Giudice di Cagliari) che «l'argomento cardine della coerenza dell'obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, perseguito con lo stabilire una soglia di sbarramento per i gruppi di minore rappresentatività, non può considerarsi essere stato superato in maniera così netta e definitiva rispetto a tutte le considerazioni che la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato hanno sino ad ora svolto nelle rispettive decisioni... In altri termini la questione di legittimità costituzionale in esame per non ritenersi manifestamente infondata dovrebbe avere ad oggetto una disposizione normativa che sia priva di giustificazione e che non sia interpretabile secondo canoni costituzionali adeguati. Seguendo l'interpretazione richiamata deve ritenersi che la soglia di sbarramento sia costituzionalmente legittima quando soddisfa i requisiti: del perseguimento di uno scopo legittimo; della proporzionalità nel raggiungimento di tale scopo. Nel caso in esame è ben possibile trovare una valida giustificazione alla presenza della soglia di sbarramento in quanto lo scopo legittimo è quello della limitazione della frammentazione partitica ed il suo perseguimento è legittimo in quanto non è rivolto alla indiscriminata esclusione dei gruppi che non raggiungono la soglia. È opportuno, al riguardo, evidenziare come nell'interpretazione giurisprudenziale richiamata la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento è stata giustificata con riguardo non alla sola garanzia di stabilità del rapporto di formazione del governo da parte dell'organo legislativo ed al mantenimento della fiducia parlamentare, ma anche — ed essenzialmente — con riferimento alla «efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare» (Corte Costituzionale, sentenza n.1 del 2014), costituendo la soglia di sbarramento un «correttivo utile onde accrescere la stabilità degli organi elettivi» attraverso «la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo», nonché «a scongiurare il rischio di dispersione del voto» (Consiglio di Stato n.4786 del 2011). Se, dunque, l'interesse degno di tutela che consente di ritenere costituzionalmente corretta l'introduzione di una soglia di sbarramento è rappresentato (anche ed essenzialmente) dalla efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, allora non c'è da dubitare che tale valore sia stato adeguatamente tenuto in conto dal legislatore nazionale e ciò in ragione dell'esercizio delle funzioni legislative che sotto attribuite al Parlamento Europeo, nonché di quelle riconosciute a tale Organo in materia di approvazione del bilancio per di più — in presenza di un'ampia maggioranza e di controllo sulle altre Istituzioni dell'Unione. Esiste nell'ordinamento comunitario l'esigenza di garantire nel momento formativo della volontà del Parlamento europeo processi di aggregazione quanto più semplici e coesi. Restano, quindi, ancora del tutto valide le considerazioni che vedono bilanciate le contrapposte esigenze costituzionali della rappresentatività del voto e dell'efficienza dei processi formativi della volontà parlamentare».

C) Art. 12 comma 4 legge n. 18/79, nella parte in cui prevede l'esenzione dalla raccolta di firme di presentazione per i soli partiti o gruppi politici già presenti nell'arco parlamentare, mentre i nuovi soggetti devono raccogliere non meno di 30.000 sottoscrizioni e non più di 35.000, per ciascuna delle regioni.

Anche tale doglianza è destituita di fondamento, non potendo non valere anche al riguardo le considerazioni già in precedenza esposte circa la tipica discrezionalità riconosciuta ai singoli Stati membri nella regolamentazione dell'elettorato attivo e passivo, laddove non si ritiene che la deroga contenuta nel citato art. 12 legge n. 18/79 contenga una irragionevole o arbitraria (anche alla stregua di Corte Cost. 1/14 cit.) limitazione del diritto di voto, trattandosi piuttosto di un opportuno e razionale «filtro idoneo ad evitare che il procedimento elettorale sia aperto indistintamente a qualsiasi soggetto che non abbia raggiunto tra la popolazione un minimo di aggregazione e di consenso» (diversamente da quanto avviene per i partiti o gruppi già presenti in parlamento; v. ancora Trib. Cagliari, che pure evidenzia irrilevanza in contrario della decisione della Corte di Giustizia della Comunità Europea dd. 23/04/86, nella causa Parti Ecologiste «Les Vertes» contro Parlamento Europeo).



D) Asserita violazione dei principi sulla parità di genere, per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost.

Non si ritiene la questione fondata, ove si consideri la recente entrata in vigore della legge 22/04/14 n. 65, non senza considerare comunque la genericità di formulazione di eventuali residui profili di illegittimità, fermo altresì il limite costituito dall'esigenza di non alterare forzosamente la composizione dell'assemblea elettiva (come rilevato anche dall'Avvocatura dello Stato).

E) Illegittimità degli artt. 12 comma 8, 21 comma 1 nn. 1) e 3) e 22 commi 2 e 3 legge n. 18/1979, come modificata da legge n. 10/09, in quanto contenenti norme speciali e di deroga (rispetto alla già menzionata soglia di sbarramento) riferibili solo ad alcune minoranze linguistiche, quelle che hanno uno Stato di riferimento (e cioè la francese della Val d'Aosta, la tedesca della Provincia di Bolzano e la slovena del Friuli Venezia Giulia); sicché ne deriverebbe un trattamento differenziato nei confronti delle altre minoranze pure riconosciute con la legge n. 482/1999 di tutela delle minoranze linguistiche storiche, in violazione dei principi di cui agli artt. 3, 48, 49 e 51 della Costituzione.

In proposito — mentre nessuna lesione sarebbe ravvisabile per il diverso trattamento di una minoranza linguistica rispetto ad una politica, venendo in rilievo situazioni sottostanti in termini di interessi tutelabili differenti, per cui sarebbe legittima una regolamentazione differente, anche alla luce dell'art. 6 Cost. —, al contrario, non appare manifestamente infondata la questione di costituzionalità riguardo al diverso trattamento delle minoranze linguistiche di cui si è detto.

Infatti — se è vero che, come lamentano i ricorrenti, secondo le norme succitate della legge n. 18/79, «Soltanto le liste espressione delle minoranze linguistiche specificate possono partecipare alle elezioni in coalizione con altre liste, con l'unico limite che si tratti di una lista presente in tutte le circoscrizioni. Questa possibilità consente soltanto a queste liste di poter sottrarsi alla soglia di accesso del 4% su scala nazionale» —, è evidente la disparità di trattamento riservata invece a chi appartenga ad altre e diverse minoranze linguistiche, benché anche queste in verità riconosciute e tutelate sia dalla legge statale, sia a livello comunitario.

Così, si rammenta in primo luogo l'art. 2 della legge 15/12/99 n. 482, che ha chiaramente affermato che «in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladivo, l'occitano e il sardo».

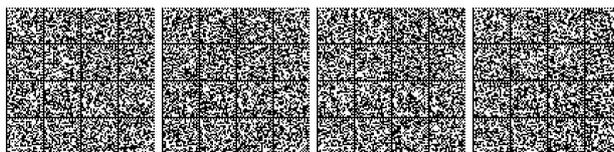
Viene rilievo poi la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie stipulata a Strasburgo il 5/11/92 (seguita altresì da Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali di Strasburgo dd. 1/02/95, ratificata con legge 28/08/97 n. 302), emergendo comunque, dalla normativa comunitaria, il pieno riconoscimento dei principi di protezione ed eguaglianza delle minoranze nazionali, anche attraverso l'adozione di «misure adeguate in vista di promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza». Tant'è che gli Stati europei hanno predisposto una serie di strumenti per garantire la rappresentanza politica delle minoranze etniche e linguistiche nei paesi in cui vivono, compresa la materia elettorale (tipiche le deroghe alle soglie di sbarramento, come avviene ad es. nel nostro ordinamento per l'elezione della Camera dei deputati, ex art.83, comma 1 n. 3 del D.P.R. 361/57 e succ. mod.).

D'altra parte, anche la Corte Costituzionale è più volte intervenuta sull'argomento, ribadendo le esigenze di tutela delle minoranze linguistiche, quale principio fondamentale (v. anche Corte Cost. 215/13 evocata dai ricorrenti, in punto effettiva eguaglianza tra tutte le comunità linguistiche regionali riconosciute, anche se prive di uno Stato straniero di riferimento, quali la comunità linguistica friulanofona, cui appartengono appunto gli odierni istanti).

Ciò posto, è innegabile il contrasto tra le norme censurate — dove la disparità di trattamento tra minoranze linguistiche non appare sorretta da una razionale giustificazione — ed i principi di uguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 2 e 3 Cost., e così pure della libertà di voto ed elettorale ex artt. 48 e 51 Cost..

Tale questione può considerarsi d'altronde senz'altro rilevante in ordine all'azione di accertamento proposta dagli odierni ricorrenti, le cui domande di previa rimessione alla Corte Costituzionale vanno pertanto di conseguenza accolte (vista anche la loro documentata, e pacifica, appartenenza alla comunità friulanofona, eccetto il Tasca).

Si deve invece escludere che debba farsi luogo a rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFEU alla Corte di Giustizia dell'UE (tanto meno con la procedura accelerata ex art. 105 del relativo Regolamento); rinvio non necessario invero alla luce degli stessi abbastanza chiari principi sopra richiamati (v. soprattutto ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri in materia elettorale); salvo l'ovvio vaglio di competenza della Corte Costituzionale.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1 nn. 1 e 3, e 22, commi 2 e 3, della legge 24/01/79 n. 18, così come modificata dalla legge 20/02/09 n. 10 («Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»), in relazione agli artt. 2, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione;

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Manda alla Cancelleria per notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, oltre che alle parti del presente giudizio.

Così deciso in Trieste, il 12 agosto 2014

Il Giudice: DOTT.SSA ANNA L. FANELLI

15C00059

N. 32

Ordinanza del 27 marzo 2014 del Tribunale di Verona - sez. fallimentare sul ricorso proposto da Autonord S.r.l.

Fallimento e procedure concorsuali - Procedura di concordato preventivo - Proposta di concordato contenente una transazione fiscale che preveda il pagamento non integrale del credito IVA - Necessaria inammissibilità alla stregua del diritto vivente - Conseguente impossibilità per la pubblica amministrazione di valutare "in concreto, e nel singolo caso proposto e quindi senza generalizzazione", la convenienza della proposta e del piano dell'imprenditore che prospettino un grado di soddisfazione del credito IVA in misura pari al valore delle attività del proponente e superiore a quella ricavabile dalla procedura fallimentare - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 160 e 182-ter.
- Costituzione, art. 97.

Fallimento e procedure concorsuali - Procedura di concordato preventivo - Proposta di concordato contenente una transazione fiscale che preveda il pagamento non integrale del credito IVA - Necessaria inammissibilità alla stregua del diritto vivente - Conseguente impossibilità per la pubblica amministrazione di accettare, in relazione a crediti IVA, un pagamento inferiore al credito ma superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore - Violazione della parità di trattamento rispetto a tutti gli altri creditori privilegiati.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, artt. 160 e 182-ter.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI VERONA

SECONDA SEZIONE CIVILE

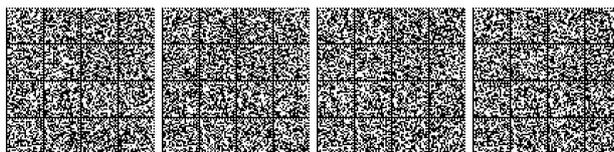
Il Tribunale di Verona, seconda sezione civile, sezione fallimentare composta dai sigg.ri Magistrati:

dott. Fernando Platania - Presidente rel.;

dott. Francesco Fontana - Giudice;

dott. Massimo Coltro - Giudice.

Premesso che la società Autonord S.r.l. con ricorso depositato il 9 agosto 2013, ha avanzato ai suoi creditori una proposta che sinteticamente prevede il pagamento di tutte le spese di procedura ed il pagamento dei creditori privilegiati, ivi compreso l'Erario, in misura percentuale;



Che, in particolare per quanto concerne l'I.V.A., è stata ipotizzata una percentuale di soddisfacimento pari al 25%, a mezzo di apporto di finanza di terzi, per un importo di € 114.422,50;

Che l'importo sopra indicato quale previsione di soddisfacimento dell'I.V.A. (€ 114.422,50) costituisce voce assolutamente rilevante rispetto a quella costituente l'importo creditorio privilegiato complessivo (€ 187.330,00);

Che nella proposta concordataria non emerge in alcun modo ed attraverso quali altre fonti possa essere pagata l'I.V.A. in forma aggiuntiva rispetto alla indicata percentuale;

Che è stata anche depositata la relazione di cui all'art. 160 II co l.f. in ordine all'incapienza dell'attivo a pagare il privilegio I.V.A.;

Osservato che la questione del pagamento parziale dell'Erario per crediti iva, alla luce del recente orientamento giurisprudenziale della Cassazione (Cass. S.U. 23 gennaio 2013 n. 1521) costituisce questione attinente alla possibilità giuridica di ammettere la società al concordato;

Che, pertanto, rientra nei poteri esclusivi del Tribunale l'obbligo di valutare l'ammissibilità della proposta sotto il profilo giuridico;

Che l'interpretazione del combinato disposto dell'art. 160 e 182-ter l.f. per cui, come in sede di transazione fiscale, anche in sede di concordato preventivo, non può essere proposto il pagamento parziale dell'iva, rappresenta diritto vivente a seguito non solo delle pronunce gemelle della Cassazione 4 novembre 2011 nn. 22931 e 22932 ma anche di Cass. 16 maggio 2012 n. 7667;

Che va osservato che l'interpretazione della Cassazione di equiparare la transazione fiscale ed il concordato preventivo appare fondata sull'attribuzione della natura di norma sostanziale alla previsione contenuta nell'art. 182-ter l.f.;

Che, pertanto, non può condividersi la decisione del Tribunale di Como del 29 gennaio 2013 in Il caso.it, 8561 per il quale la previsione del pagamento integrale dell'iva deve considerarsi operante solo nella transazione fiscale e non nel concordato preventivo, non solo perché ciò risulta in aperto contrasto con le citate decisioni della Cassazione ma soprattutto perché l'orientamento della Suprema Corte di equiparazione tra le due fattispecie trova fondamento oggettivo ed indiscutibile nel fatto che anche la transazione fiscale persegue il fine di trovare soluzione extra fallimentare alla crisi dell'azienda all'interno della procedura di concordato preventivo;

Che, nella specie, ai sensi dell'art. 160, II co l.f. la relazione giurata, depositata con la domanda, ha assunto che in caso di fallimento, in ragione del solo fatto che la finanza esterna non verrebbe apportata nell'eventuale sede fallimentare, non sarebbe possibile alcuna soddisfazione per l'Erario;

Che la necessaria applicazione delle indicate disposizioni di legge, così come interpretate dalla Cassazione, nel caso di specie, determinerebbe la declaratoria *de plano* di inammissibilità della proposta, a prescindere dalla dedotta utilizzabilità della finanza esterna;

Che ad avviso del Tribunale, accertata per tutte le ragioni che precedono la rilevanza della questione, l'applicazione del diritto vivente potrebbe determinare la violazione del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione;

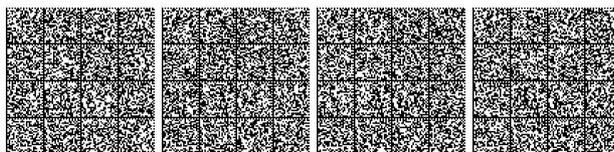
Che, infatti, la declaratoria *de plano* dell'inammissibilità della proposta impedirebbe alla Pubblica Amministrazione di valutare in concreto la convenienza del piano, attribuendo alla Pubblica Amministrazione un trattamento peggiore rispetto a tutti gli altri creditori privilegiati che, in base alle previsioni del novellato art. 160 l.f., possono, in concreto, optare per la soluzione concordataria piuttosto che quella fallimentare quando non sia ad essi attribuito un grado di soddisfazione inferiore a quello ipotizzabile in sede liquidatoria;

Che è ovviamente interesse della Pubblica Amministrazione (anche e soprattutto per i tributi che costituiscono risorse dell'Unione Europea) ottenere il massimo grado di soddisfazione possibile;

Che l'interpretazione della Cassazione non si è spinta a ritenere che, data la natura di norma sostanziale della disposizione dell'art. 182-ter l.f., anche in sede fallimentare al credito iva debba essere garantito il pagamento integrale a detrimento della posizione di tutti gli altri creditori privilegiati;

Che il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione nonché il principio di parità di trattamento implicano che la stessa debba essere messa in grado di valutare autonomamente la convenienza delle proposte ad essa effettuate quando appaiono dirette al soddisfacimento dell'interesse generale all'acquisizione delle risorse per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello Stato;

Che la valutazione della convenienza non può essere compiuta su base astratta con riferimento al parametro ipotetico che preveda il pagamento integrale ma va effettuata con riferimento alle concrete situazioni (che nella specie, non essendo giuridicamente praticabile la soluzione concordataria, vedrebbe la soddisfazione dell'Erario in misura largamente inferiore a quella proposta);



Che la disposizione di legge (combinato disposto dell'art. 160 e 182-ter legge fallimentare) così come interpretata dalla Cassazione, sottrarrebbe, pertanto, all'Amministrazione la possibilità di valutare in concreto (esprimendo il voto, ovviamente per il suo credito) la proposta, impedendole di valutare la convenienza della stessa rispetto a quella fallimentare (che sarebbe sulla base dei dati acquisiti, peggiore in ragione del fatto che per la stessa Cassazione la previsione del pagamento integrale non si estenderebbe alla procedura di fallimento);

Che naturalmente è ben noto al Tribunale che la previsione legislativa oggetto di censura in questa sede trova diretto fondamento nella nota pronuncia della Corte di Giustizia Europea 17 luglio 2008 c 132/06 che ha sancito l'incompatibilità con ordinamento comunitario di ogni rinuncia indiscriminata e generalizzata;

Che la valutazione in concreto dell'opportunità di ottenere quanto più possibile non costituisce, però, una rinuncia generalizzata alla pretesa iva ma piuttosto la razionale (e quindi costituzionale) massimazione possibile della pretesa tanto più che, per la Cassazione (Cass. 17 febbraio 2010 n. 3676), non costituisce violazione dei principi posti dall'indicata sentenza della Corte di Giustizia la possibilità concessa dall'art. 16 della legge 289 del 2002 di definire una lite pendente in materia di iva con il pagamento di una somma inferiore a quanto dovuto in funzione del vantaggio dipendente dalla chiusura della lite in corso;

Che, infatti, la compatibilità della normativa sulla chiusura delle liti pendenti è stata riconosciuta dalla Cassazione in quanto non determina una rinuncia all'accertamento;

Che a conclusioni non dissimili è giunta anche la Corte Europea di Giustizia nella decisione 29 marzo 2012 500/10 Belvedere;

Che nemmeno la valutazione da parte dell'ufficio della convenienza della proposta ha l'effetto di paralizzare l'accertamento ma solo di individuare, in concreto, il migliore mezzo di definizione del debito fiscale in base alle contingenti situazioni del debitore;

Che naturalmente non va taciuto che l'ammissibilità di una proposta che permettesse un grado di soddisfazione dell'Iva inferiore al totale (come oggi imposto dall'art. 182-ter l.f.) potrebbe aprire la strada ad un sostanziale svuotamento delle pretese creditorie dell'Erario le volte in cui, l'Erario, in relazione al credito IVA, fosse inserito in una classe apposita, inidonea a determinare autonomamente l'approvazione della proposta in ragione del numero delle altre classi previste dalla proposta ovvero in relazione alla entità del suo credito (come nella specie in cui sono state previste tre classi ed in cui il credito iva non costituisce, di per sé solo valutato, la maggioranza dei crediti);

Che non appare rilevante la questione in relazione all'art. 3 della Costituzione con riferimento alla pretesa attribuzione di una sorta di privilegio Iva applicabile solo nelle procedure concordatarie e non in quelle fallimentari;

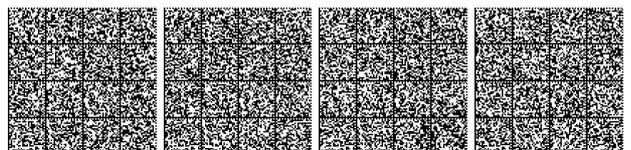
Che, in linea generale, non vi sono preclusioni a che taluni crediti possano risultare privilegiati solo verificandosi alcune condizioni;

Che neppure può apprezzarsi un ingiustificato trattamento tra i creditori delle procedure concorsuali e quelli delle procedure individuali poiché in entrambi i casi la graduazione del ricavato dovrebbe essere effettuata secondo il rispetto delle regole della graduazione dei titoli di prelazione (essendo circostanza casuale l'intervento di uno o più creditori privilegiati o chirografari);

Che pertanto, appare non infondata la questione di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 160 e 182-ter l.f. con riferimento all'art. 97 della Costituzione nella parte in cui, rendendo necessariamente inammissibile la proposta concordataria che non preveda il pagamento integrale dell'iva, non consente alla Pubblica Amministrazione di valutare in concreto la convenienza della proposta formulata che prospetti un grado di soddisfazione del suo credito in misura pari al valore delle attività del proponente ed in misura superiore a quella derivante dalla liquidazione fallimentare violando il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione che obbliga la stessa a seguire criteri di economicità e di massimazione delle risorse nonché in relazione all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non consente alla Pubblica Amministrazione, contrariamente a quanto accade per tutti i creditori privilegiati, di accettare un pagamento inferiore al credito ma superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore.

P.Q.M.

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio di ammissione al concordato preventivo della ricorrente Autonord S.r.l. la questione di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 160 e 182-ter l.f. con riferimento all'art. 97 della Costituzione nella parte in cui, rendendo necessariamente inammissibile la proposta che non preveda l'integrale pagamento dell'Iva (ancorchè risorsa propria della Unione Europea) non



consente alla Pubblica Amministrazione di valutare in concreto, e nel singolo caso proposto e quindi senza generalizzazione, la convenienza della proposta e del piano dell'imprenditore che prospettino un grado di soddisfazione del credito per iva in misura pari al valore delle attività del proponente ed in misura superiore a quella ricavabile dalla procedura fallimentare ed anche in relazione all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non consente alla Pubblica Amministrazione, contrariamente a quanto accade per tutti i creditori privilegiati, di accettare, in relazione a crediti Iva un pagamento inferiore al credito ma superiore a quello ricavabile dalla liquidazione del patrimonio del debitore;

Dispone che a cura della Cancelleria vengano trasmessi gli atti alla Cancelleria della Corte Costituzionale;

Dispone che a cura della Cancelleria questa ordinanza sia notificata alla parte ricorrente, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;

Dispone la sospensione del presente giudizio di ammissione alla procedura di concordato preventivo.

Verona, 25 marzo 2014

Il Presidente: DOTT. F. PLATANIA

Il Giudice est.: DOTT. F. FONTANA

Il Funzionario giudiziario: I.ARMENIO

15C00060

n. 33

*Ordinanza del 12 dicembre 2014 del Tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da J. D. P. contro INPS*

Straniero - Pensione di invalidità civile per i sordi ed indennità di comunicazione - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee a seguito di pronunce della Corte costituzionale (sent. nn. 11/2009 e 187/2010) - Violazione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione del principio di tutela della salute - Violazione della garanzia assistenziale.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 32 e 38.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott. Tullio Perillo, letti gli atti e i documenti della causa iscritta al n. 8107/2014 RGL pendente tra J. D. P. e INPS, sciogliendo la riserva assunta in data 12 dicembre 2014 così rileva.

Con ricorso al Tribunale di Milano, quale Giudice del Lavoro, depositato in data 10 luglio 2014, J. D. P. ha convenuto in giudizio INPS per l'accertamento del diritto alla indennità di comunicazione e alla pensione di invalidità civile per sordi.

Si è ritualmente costituito in giudizio INPS contestando in fatto e in diritto l'avversario ricorso.

Nel presente giudizio è pacifico che il ricorrente, a seguito di domanda di invalidità civile, in data 22 aprile 2010, veniva riconosciuto dalla Commissione sanitaria presso l'Asl sordo senza necessità di revisione, salvo non aver ottenuto il riconoscimento della pensione di inabilità civile ai sordomuti nonché dell'indennità di comunicazione, avendo l'istituto previdenziale evidenziato come non risulti titolare di carta di soggiorno o permesso di soggiorno di lungo periodo; tale è, peraltro, l'unico elemento valorizzato dall'ente previdenziale per disconoscere il diritto dell'odierno istante.

Pertanto nel presente giudizio, essendo pacifico il possesso, in capo all'odierno istante, del requisito reddituale di legge, l'unica ragione del contendere, riguarda il requisito della prolungata permanenza nel territorio italiano secondo la previsione dell'articolo 80, comma 19, legge n. 388/2000 che così dispone: Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi



in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno: per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni.

Inoltre l'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998 così prevede: Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti.

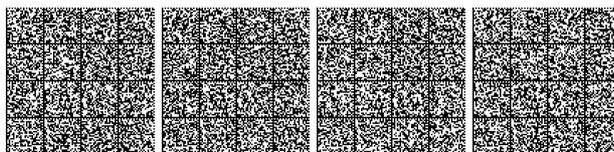
Per quanto di ulteriore interesse la «carta di soggiorno» è disciplinata dall'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 — ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo — come modificato dall'art. 1. d.lgs. n. 3/2007, ed il suo rilascio presuppone il possesso da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Come noto, la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 11 del 14-23 gennaio 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) — nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti dalla carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

L'ente previdenziale convenuto ha peraltro insistito nel valorizzare l'assenza, in capo all'istante, quantomeno del requisito del soggiorno in Italia da almeno 5 anni.

A tale proposito, tuttavia, va evidenziato, che la Corte costituzionale, con sentenza 28 maggio 2010, n. 187, con specifico riferimento alla necessità della titolarità del permesso di soggiorno di lunga durata CE ai fini del riconoscimento del beneficio di cui all'art. 13 legge n. 118/1971 ha osservato che «ciò che dunque assume valore dirimente, ai fini dell'odierno scrutinio, non è tanto la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sottolineato come, “in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale”. Sicché, “da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione” (la già citata decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005, Stelo ed altri contro Regno Unito). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo».

Da tale argomentazione ne è derivato l'ulteriore rilievo (con specifico riferimento all'assegno di invalidità) che [...] si tratta, dunque, all'evidenza, di una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di “sostentamento”, atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Code — anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo — ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dal che deriva che la previsione di cui all'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.



Ciò che deve valorizzarsi è, quindi la circostanza che il requisito individuato come rilevante dalla Consulta per i cittadini extraconunitari è l'essere legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato; trattasi evidentemente di un requisito che non attiene alla stabilità della condizione, ma all'effettività della stessa in senso sostanziale.

Posta tale premessa, è quindi evidente che, al fine del decidere il presente giudizio, il diritto della parte ricorrente è condizionato all'interpretazione del complesso normativo sopra richiamato, che, subordinando l'accesso a determinati benefici previdenziali e assistenziali alla titolarità della carta di soggiorno, appare in violazione dei precetti costituzionali ed in particolar modo degli articoli 2, 3, 10, 32 e 38, in quanto in violazione delle norme poste a tutela del diritto alla salute nonché in relazione al principio di non discriminazione degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale.

Tuttavia non si può che convenire con la più recente giurisprudenza di legittimità, la quale ha avuto modo di evidenziare la necessità di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, in quanto la normativa di riferimento non consente una interpretazione costituzionalmente orientata né tantomeno può ritenersi che le pronunce già espresse per altre prestazioni possano essere estese oltre i limiti di efficacia delle pronunce costituzionali, così come del pari va esclusa la possibilità di ravvisare un contrasto ai sensi dell'articolo 14 CEDU trattandosi di norma di principio senza efficacia diretta nell'ordinamento (Cass., ordinanza n. 11053 del 20 maggio 2014 da intendersi in questa sede integralmente richiamata ai sensi dell'articolo 118 disp. att. *cpc*).

Per quanto detto va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, legge n. 388/2000 attesa, da un lato, la evidente rilevanza della questione al fine del decidere nonché la non manifesta infondatezza della questione stessa attese le pronunce già rese dal Giudice delle Leggi su analoga materia e l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953,

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, legge n. 388/2000 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza venga notificata alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Milano, 12 dicembre 2014

Il Giudice: PERILLO

15C00061

N. 34

Ordinanza del 16 gennaio 2015 del Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali e ambiente (P.A.N. - E.P.P.A.A.) e Lega italiana protezione uccelli Onlus (L.i.p.u) contro Provincia autonoma di Trento e Associazione cacciatori Trentini.

Caccia - Norme della Provincia autonoma di Trento - Pianificazione faunistica e prelievo venatorio nei parchi naturali provinciali - Previsione dell'esercizio del prelievo venatorio per gli "aventi diritto" - Contrasto con il principio di divieto venatorio all'interno dei parchi anche provinciali stabilito dalla normativa statale - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, artt. 24, comma 1, e 8, comma 1, in combinato disposto con l'art. 44, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 maggio 2007, n. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. b); legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 6.



IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

(SEZIONE UNICA)

Ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Nel giudizio introdotto con il ricorso n. 212/2014, proposto dall'Associazione protezione animali natura - ente provinciale protezione animali e ambiente (P.A.N. - E.P.P.A.A.) e dalla Lega italiana protezione uccelli - Onlus (L.i.p.u.), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. F.S. Dalba, con domicilio presso il T.R.G.A. - sede di Trento ex art. 25 c.p.a.;

Contro la Provincia autonoma di Trento in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. ti Pedrazzoli, Cattoni e Dalla Serra, con domicilio eletto presso l'Avvocatura provinciale in Trento, piazza Dante 15;

Nei confronti di l'Associazione cacciatori trentini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. F. M. Bonazza, con domicilio eletto presso il suo studio in Trento, piazza Mosna 8;

PER L'ANNULLAMENTO

Della deliberazione 16 aprile 2014, n. 647, del Comitato faunistico provinciale della Provincia autonoma di Trento, avente a oggetto «Art. 29, commi 7 e 9, l.p. 24/1991 e s.m. - Approvazione del testo definitivo delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia in Provincia di Trento nella stagione 2014-2015», comprensiva delle allegate prescrizioni tecniche, pubblicata all'albo provinciale sino al 30 aprile 2014;

Di ogni altro atto presupposto, premesso, successivo, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Trento e dell'Associazione cacciatori trentini;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2014 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1.1. L'art. 29 della l.p. 9 dicembre 1991, n. 24, intitolato alle specie cacciabili e ai periodi di caccia, fissa al I comma il principio per cui «è vietato abbattere, catturare, detenere o commerciare qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica», salvo «quanto previsto dalla presente legge», e così dalle disposizioni di cui al II comma, il quale elenca dettagliatamente le specie cacciabili con i relativi periodi di caccia, mentre il IV comma specifica i giorni settimanali e gli orari della caccia.

1.2. Il seguente VII comma, poi, dispone che il comitato faunistico provinciale - sentiti l'Osservatorio faunistico, l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e l'ente gestore, che si esprime nel termine di quindici giorni dalla richiesta - delibera, tra l'altro, «il numero massimo di capi da abbattere per ciascun cacciatore e per ciascuna giornata di caccia per i prelievi di selvaggina non disciplinati dai programmi di prelievo», di cui al precedente art. 28: in difetto di tali deliberazioni, «il singolo cacciatore non può abbattere per ciascuna specie più di due capi per giornata di caccia».

Inoltre (IX comma), il comitato faunistico provinciale può deliberare annualmente: «a) limitazioni rispetto ai periodi, alle giornate di caccia ed alle specie cacciabili previsti dalla presente legge, tenuto conto in particolare delle fasi biologiche che caratterizzano le varie specie; b) la disciplina della caccia da appostamento alla selvaggina migratoria, nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 30 novembre, anche in deroga al limite delle tre giornate di caccia settimanali di cui al comma, 4, fermo restando il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì; c) ogni altra eventuale prescrizione riguardante l'esercizio della caccia».



2.1. L'Associazione protezione animali natura - ente provinciale protezione animali e ambiente (P.A.N. - E.P.P.A.A.) e la Lega italiana protezione uccelli - Onlus (L.i.p.u.) hanno impugnato, con il ricorso in epigrafe, la deliberazione 16 aprile 2014, n. 647, del Comitato faunistico provinciale di Trento, con cui è stato approvato il testo definitivo delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia nel territorio provinciale, durante la stagione 2014-2015, ex art. 29, commi VII e IX cit., sollevando anche, con l'impugnazione di alcune specifiche previsioni, tre distinti questioni di costituzionalità, riguardanti le norme su cui queste si fondano.

2.2.1. La disamina della prima questione di costituzionalità proposta impone, anzitutto, di ricordare che, ex art. 29, II comma cit., si possono cacciare, «sulla base dei programmi di prelievo selettivi previsti dall'art. 28, distinti per sesso e per classi di età», il capriolo e il cervo dal 1° maggio al 30 giugno, e dalla prima domenica di settembre al 31 dicembre, nonché il camoscio e muflone nell'intervallo tra il 16 agosto e il 15 dicembre; in mancanza di tali programmi la caccia a tali specie «è consentita dal 1° ottobre al 30 novembre» (comma 2-bis).

L'art. 28 della stessa l.p. n. 24/1991 dispone poi, in termini generali, che, sulla base delle indicazioni contenute nel piano faunistico o, in mancanza dello stesso, delle indicazioni fornite dall'Osservatorio faunistico provinciale, «sono condotti censimenti faunistici e sono predisposti programmi di prelievo riferiti alle specie previste dal piano medesimo».

2.2.2. Orbene, l'art. 1 delle prescrizioni tecniche 2014/2015, intitolato ai periodi di caccia, stabilisce - essendo appunto tali specie sottoposte a prelievi selettivi - per il cervo e il capriolo un periodo di caccia primaverile - estiva dal 1° maggio al 30 giugno, e uno di caccia autunnale compreso tra il 7 settembre e il 31 dicembre, con alcune distinzioni qui irrilevanti; per il camoscio e il muflone l'intervallo va dal 16 agosto al 15 dicembre.

2.2.3. Si tratta, pertanto, di periodi di durata variabile tra i cento e i centoventi giorni circa, e che superano, pertanto, il limite di sessantuno giorni che, ad avviso dei ricorrenti, sarebbe stabilito per tali specie nel resto d'Italia, ex art. 18, II comma, della l. 11 febbraio 1992, n. 157.

2.2.4. Tali periodi, riconoscono i ricorrenti, sono bensì conformi all'art. 29, II comma, cit.; ma, essi soggiungono, la Corte costituzionale, con la sentenza 4 luglio 2003, n. 227, aveva già dichiarato incostituzionali i commi 2, 4, 7 e 9 dello stesso art. 29, nel testo allora vigente, dove questo prevedeva specie cacciabili diverse e periodi venatori più ampi di quelli previsti dall'art. 18 cit.

2.2.5. Peraltro, come gli stessi ricorrenti ammettono, è in seguito intervenuto l'art. 11-*quaterdecies*, V comma, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in l. 2 dicembre 2005, n. 248, per il quale «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica o, se istituiti, degli istituti regionali, possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157».

2.3. Secondo quanto è dato comprendere - le argomentazioni dei ricorrenti, osservano solo parzialmente l'obbligo di chiarezza e sinteticità, di cui all'art. 3, II comma, c.p.a. - tale previsione sarebbe incostituzionale, e lo sarebbero egualmente le disposizioni sulla caccia agli ungulati di cui all'art. 29, II comma, cit.

L'una e le altre, infatti, si porrebbero in contrasto con le puntuali disposizioni di cui all'art. 18 della l. n. 157/1992, le quali stabilirebbero livelli minimi e uniformi, in materia di ambiente, secondo il disposto di cui all'art. 117, II comma, lettera s), su tutto il territorio nazionale, come tali non derogabili dalle leggi provinciali: si violerebbero appunto tali livelli, ammettendo la caccia con piano di abbattimento per un periodo più lungo rispetto a quello consentito a livello nazionale.

2.4.1. La questione di costituzionalità così proposta è, tuttavia, manifestamente infondata.

Invero, l'art. 117, II comma, stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle materie elencate: tra queste, ex lettera s), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

2.4.2. Ora, non è revocabile in dubbio che «La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117 comma 2, lettera s) Cost., e perciò, pur se l'ambiente costituisce una materia trasversale, e cioè una materia nella quale insistono interessi diversi - quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni -, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, prevale su quella dettata dalle regioni o dalle province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi, operando come un limite alla disciplina regionale o provinciale che non può in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (C. cost. 14 novembre 2007, n. 378).

2.4.3. Ebbene, la previsione, di cui al ripetuto art. 29, II comma, disciplina evidentemente la materia «caccia»; per la quale la Provincia autonoma di Trento ha competenza, ex art. 8, n. 15, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ad emanare norme primarie, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.



2.4.4. Peraltro, il contenuto della stessa previsione non è in conflitto con norme e principi vigenti, in materie di esclusiva competenza statale: secondo quanto già, esposto, è proprio il legislatore nazionale a escludere - ex art. 11-*quaterdecies*, V comma, cit. - che l'arco temporale, generalmente stabilito dall'art. 18 per le attività venatorie, si applichi al prelievo di selezione degli ungulati, ed in tal modo, egli l'ha escluso dall'ambito dell'accennato limite di valore ambientale, inderogabile e prevalente sulla competenza regionale e provinciale in materia di caccia.

3.1 Si può ora procedere all'esame: della seconda questione di costituzionalità sollevata, la quale procede da alcune delle prescrizioni tecniche contenute, nel provvedimento impugnato e cioè:

l'art. 4, § 4.2. per cui «Dal 21 settembre al 15 dicembre 2014, la caccia alla selvaggina migratoria è consentita sia da appostamento fisso, nel rispetto dei requisiti di legge, in località precedentemente indicate dal cacciatore sul tesserino di caccia (art. 8) sia in forma vagante»;

lo stesso art. 4, § 4.4. che consente la caccia al tordo sassello e alla cesena dal 17 dicembre 2014 fino al 19 gennaio 2015, unicamente da appostamento fisso: e poiché la caccia a questi due uccelli si apre la terza settimana di settembre, ne consegue che, fuori dall'intervallo prima indicato, questa è consentita anche in forma vagante;

l'art. 4, § 4.5., il quale stabilisce che la caccia agli uccelli acquatici si svolge sia da appostamento sia in forma vagante, in una serie di località di seguito elencate (fiumi, laghi bacini e fosse) nell'intervallo dal 17 dicembre 2014 fino al 15 gennaio 2015.

3.2. Tali previsioni applicano l'art. 24, I comma, della ripetuta l.p. n. 24/91, per il quale «In conformità alle consuetudini e tradizioni locali, l'esercizio della caccia è consentito congiuntamente in forma vagante e mediante appostamento fisso, nel rispetto delle modalità e dei limiti stabiliti dalla presente legge e in quanto non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole e al patrimonio forestale».

3.3: Lo stesso art. 24, I comma, non è peraltro coerente con il disposto dell'art. 12, V comma, della ripetuta l. n. 157/92, per cui l'esercizio venatorio può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: «a) vagante in zona Alpi; b) da appostamento fisso; c) nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata».

3.4. Ora, si è poco sopra considerato il tema del rapporto tra la legislazione statale d'immediata rilevanza ambientale, e la normativa provinciale primaria: e se prima si è appurata la coerenza del sistema, in questo caso la conclusione è affatto opposta, tanto più che la Corte costituzionale ha già dichiarato illegittime due disposizioni, le quali appaiono sostanzialmente analoghe all'art. 24, I comma.

3.5.1. Invero, la Corte costituzionale, nella recente sentenza 12 dicembre 2012, n. 278, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, II comma, lett. s), Cost., l'art. 13, I comma, della l.p. Bolzano n. 14/1987, come sostituito dall'art. 2, V comma, della l.p. n. 14/2011, il quale consentiva anch'esso l'esercizio dell'attività venatoria sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso.

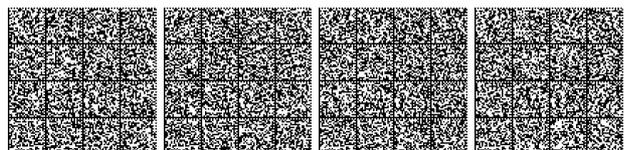
3.5.2. La norma, secondo la Corte, contrastava con il principio della caccia di specializzazione sancito dal citato art. 12, V comma: questo, essendo rivolto ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e si inquadra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale: questa può essere modificata dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento circa il livello di tutela.

3.5.3. Per ragioni sostanzialmente analoghe, la Corte, con la sentenza 10 maggio 2012, n. 116, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 22, I comma, della l.r. 18 luglio 2011, n. 15, della Regione Marche, che pure aveva introdotto alcune deroghe al criterio di esclusività.

3.6.1. Per vero, sia la Provincia di Trento sia l'Associazione controinteressata hanno tentato di dimostrare che l'art. 24, I comma, della l.p. n. 24/91 non sarebbe sovrapponibile alle disposizioni annullate.

3.6.2. Tuttavia, le corrispondenze sono sufficienti ad affermare che anche quest'ultima norma, consentendo l'esercizio dell'attività venatoria, tanto in forma vagante quanto mediante appostamento fisso, presenta profili d'incostituzionalità, per violazione dell'art. 117, II comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, V comma, della l. n. 157/92.

3.6.3. Tanto è sufficiente, ad avviso di questo giudice, per rimettere la questione al Giudice delle leggi, cui spetterà di verificare eventuali peculiarità della disciplina in esame, che possano giustificare una decisione non conforme ai precedenti, apparentemente del tutto sovrapponibili: segnatamente, quello relativo alla legislazione della provincia di Bolzano, territorio accomunato a Trento da connotati geografici e da un retaggio storico parzialmente comune, e, dunque, da «consuetudini e tradizioni locali» non dissimili.



3.6.4. È poi pressoché superfluo sottolineare che la questione è rilevante in causa, essendo state impugnate, come già esposto, ben tre previsioni, contenute nell'art. 4 delle disposizioni tecniche, e che consentono entrambe le forme di caccia, la cui legittimità evidentemente discende da quella dell'art. 24 cit.

4.1. Con la terza questione di costituzionalità, i ricorrenti denunciano, in sintesi, come la legislazione provinciale in materia di caccia ne consentirebbe l'esercizio all'interno dei parchi naturali, in contrasto con le norme statali che la escludono e, dunque, ancora una volta, con l'art. 117, II comma, lettera *s*), Cost., in quanto tale divieto concorrerebbe alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, e si inquadrirebbe nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale.

4.2.1. Più in dettaglio, l'art. 8, I comma, della l.p. n. 24/91 stabilisce che la pianificazione faunistica e il prelievo venatorio nei parchi naturali provinciali, anche con riferimento all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, «rimangono disciplinati dall'art. 28 della legge provinciale 6 maggio 1988, n. 18».

4.2.2. Quest'ultimo, tuttavia, è stato in seguito abrogato, ma i suoi contenuti sono stati sostanzialmente recepiti nell'art. 44 della l.p. 23 maggio 2007, n. 11, il cui I comma stabilisce che «nei parchi la caccia è esercitata dagli aventi diritto nel rispetto della normativa provinciale in materia di fauna selvatica, delle previsioni del piano del parco e del piano faunistico provinciale, compatibilmente con la conservazione delle specie, fatte salve le seguenti prescrizioni: *a*) nelle riserve integrali l'esercizio della caccia è consentito solo per la selezione degli ungulati diretta al controllo delle popolazioni o per esigenze zoosanitarie... *b*) nelle riserve speciali il piano del parco può disporre il divieto assoluto oppure limitazioni specifiche all'esercizio della caccia; *e*) nei parchi, fermo restando quanto disposto da questo comma, sono vietati la cattura, l'uccisione, il danneggiamento e il disturbo della fauna, salvo quanto espressamente autorizzato dai parchi per fini di ricerca e di studio; *f*) nel territorio del parco coincidente con quello delle foreste demaniali disciplinate dal titolo VII la cattura e l'abbattimento di fauna selvatica sono ammessi per attività di ricerca scientifica nonché per esigenze zoosanitarie o di controllo delle popolazioni».

4.2.3. La norma nazionale corrispondente è contenuta nel citato art. 22, VI comma, della l. n. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette), il quale prevede che «Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate».

4.4.1. Orbene, pare al Collegio che le previsioni contenute nell'art. 44 non attuino nel territorio provinciale il divieto pressoché integrale fissato dall'art. 22, VI comma, della l. n. 394/1991, né innalzino il livello di tutela ambientale.

4.4.2. Se, infatti, l'art. 22 consente «prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici», l'art. 44, all'opposto, fissa il principio che «nei parchi la caccia è esercitata dagli aventi diritto».

È poi vero che alla lett. *e*) si vieta, sempre nei parchi, «la cattura, l'uccisione; il danneggiamento e il disturbo della fauna», ma ciò «fermo restando quanto disposto da questo comma», il quale include il principio, appena citato, sull'esercizio della caccia da parte degli aventi diritto.

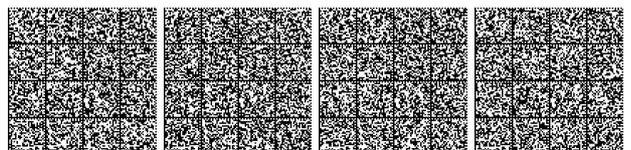
4.4.3. Questi ultimi, tuttavia, non sono chiaramente individuati, e ciò determina una previsione ambigua, e, già solo per questo, confliggente con l'univoco divieto stabilito dalla legge statale.

4.4.4. Tale contrasto è poi accresciuto dalla previsione di abbattimenti «per fini di ricerca e di studio», locuzione assai più ampia della «ricomposizione di squilibri ecologici», cui si riferisce la norma statale: e ciò senza dire delle possibilità di prelievo venatorio quasi illimitate nell'ambito delle riserve, sempre secondo la legge provinciale.

4.4.5. Infine, il ripetuto l'art. 8, V comma, della l.p. n. 24/91 specifica che «Nei territori compresi nel Parco nazionale dello Stelvio resta fermo il divieto dell'esercizio venatorio ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera *b*), della legge dell'11 febbraio 1992, n. 157»: il quale vieta a chiunque «l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali conformemente alla legislazione nazionale in materia di parchi e riserve naturali».

È evidente che una simile previsione sarebbe affatto superflua, se la disciplina provinciale fin qui considerata contenesse un generalizzato divieto di caccia all'interno dei parchi; nazionali o provinciali che siano.

4.4.6. A questo punto, il Collegio deve dubitare della Costituzionalità del combinato disposto dell'art. 8, I comma, della l.p. n. 24/1991 e dell'art. 44, I comma, della l.p. dell'11/2007, per contrasto con l'art. 117, II comma, lett. *s*) della Costituzione, in riferimento all'ambito d'irriducibile tutela per la fauna selvatica, quale fissato per il divieto di caccia all'interno dei parchi, anche provinciali, giusta art. 21, I comma, lettera *b*), l. n. 157/1992, e art. 22, VI comma, della l. n. 394/1991 (sull'affermazione che il divieto di caccia nelle aree protette debba egualmente applicarsi in tutto il territorio nazionale si rinvia a Corte costituzionale 22 ottobre 1999, n. 389).



5.1. Tuttavia, per poter sollevare la relativa questione, è evidentemente necessario che la norma, la quale dovrebbe costituirne oggetto, sia rilevante in causa, ne dipenda cioè la decisione parziale o totale della controversia: in specie, se in relazione ad essa, debbano essere accolte specifiche censure sollevate con il ricorso in esame.

5.2.1. Orbene, in tale senso il ricorso rileva l'illegittimità, derivata dall'incostituzionalità delle disposizioni provinciali prima citate, di alcune disposizioni contenute nel terzo paragrafo dell'art. 3 delle prescrizioni tecniche impugnate, dove, nell'ambito delle limitazioni alle specie cacciabili, si prevede: «Fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente, in conformità agli indirizzi del Piano Faunistico Provinciale, dei Piani faunistici di ciascun Parco e alle previsioni delle rispettive delibere di approvazione, si riporta a titolo ricognitorio quanto segue: - nell'ambito del territorio del Parco naturale Paneveggio Pale di San Martino non è consentito l'esercizio venatorio alla lepre comune (...) e alla lepre bianca (...) e a tutte le specie dell'avifauna; - nell'ambito del territorio del Parco naturale Adamello Brenta non è consentito l'esercizio venatorio alla lepre comune (...) e alla lepre bianca (...), all'allodola (...), al tordo bottaccio (...), al tordo sassello (...), alla cesena (...), al merlo (...) e alla coturnice (...)».

5.2.2. Ebbene, anche ad avviso del Collegio, in questo modo la disposizione consente a contrario la caccia all'interno di quegli stessi parchi delle specie diverse da quelle escluse, e ciò appunto sul fondamento della legislazione provinciale, della cui costituzionalità si dubita: sicché la questione è anche rilevante.

6.1. In conclusione, vanno dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate per contrasto con l'art. 117, II comma, lettera s), della Costituzione le questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 24, I comma, della l.p. 9 dicembre 1991, n. 24, - del combinato disposto dell'art. 8, I comma, della stessa l.p. n. 24/1991 e dell'art. 44, I comma, della l.p. 23 maggio 2007, n. 11.

6.2. Il giudizio va pertanto sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle questioni di costituzionalità sollevate.

6.3. Spese al definitivo.

P. Q. M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

a) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, per contrasto con l'art. 117, II comma, lettera s), Cost., le questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 24, I comma, della l.p. 9 dicembre 1991, n. 24;

del combinato disposto dell'art. 8, I comma, della stessa l.p. n. 24/1991 e dell'art. 44, I comma, della l.p. 23 maggio 2007, n. 11.

b) sospende il giudizio in corso sino alla decisione sulle proposte questioni di costituzionalità;

c) ordina che, ex art. 23, IV comma, l. 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, a tutte le parti in causa e al Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Trento, nonché comunicata al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio addì 4 dicembre 2014 con l'intervento dei signori magistrati:

ARMANDO POZZI, Presidente

ANGELO GABBRICCI, Consigliere, estensore

ALMA CHIETTINI, Consigliere

Il Presidente: POZZI

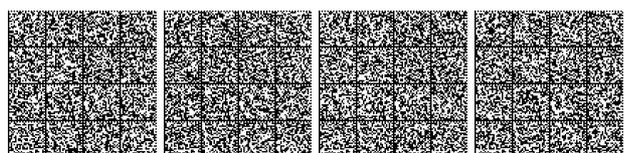
L'estensore: GABBRICCI

15C00051

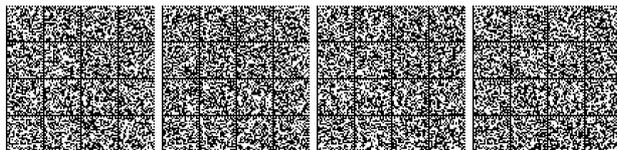
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

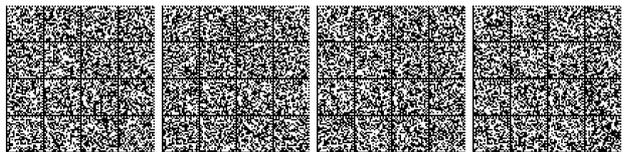
(WI-GU-2015-GUR-011) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

