

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 aprile 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. **54.** Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio sanitario regionale - Personale che esercita professioni sanitarie diverse da quelle mediche - Attività professionale intramuraria.

- Legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), e successive modificazioni e integrazioni», artt. 1, 2 e 3.

– Pag. 1

N. **55.** Sentenza 10 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Disposizioni varie in materia di ambiente (nuova procedura autorizzativa per la riapertura di industrie insalubri; sanzioni per violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera).

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative); legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).

– Pag. 10

N. **56.** Sentenza 10 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Nuovi requisiti per i concessionari e nuovi obblighi a loro carico.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), art. 1, comma 79, nonché i precedenti commi 77 e 78, in quanto richiamati dal comma 79.

– Pag. 15

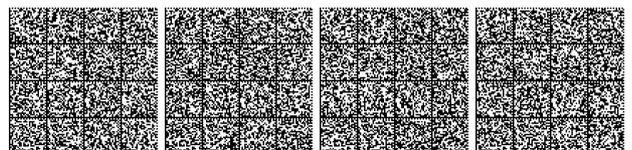
N. **57.** Ordinanza 11 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Annullamento giudiziale del provvedimento lesivo - Termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria.

- 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), art. 30, comma 5.

– Pag. 25



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Caccia - Norme della Regione Toscana in materia di ambiti territoriali di caccia - Ripartizione del territorio regionale in nove ATC con dimensioni e confini corrispondenti a quelli delle Province e con denominazioni identiche a quelle delle città capoluogo - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza della dimensione subprovinciale degli ATC e della delimitazione di essi con confini naturali, previste dalla legge statale a fini di omogeneità territoriale e funzionale degli ATC - Contrasto con criteri volti a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, art. 3, comma 1, sostitutivo dell’art. 11 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 1.....

Pag. 29

N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Unioni di comuni - Previsione dell’esercizio da parte delle unioni di comuni lombardi di “almeno cinque delle funzioni comunali individuate dal legislatore come quelle fondamentali”, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. p), Cost. - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (d.l. n. 78/2010) che prevede l’obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico finanziaria regionale - Rifiuti - Previsione che con l’espressione “rifiuti prodotti nel territorio regionale” si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani - Previsione che il contributo di cui all’art. 35, comma 7, del D.L. n. 133/2014, convertito in legge n. 164/2014, è determinato nella misura di euro 20 per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico e che il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le Regioni interessate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, per l’introduzione di un vincolo non previsto dal legislatore nazionale per il trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della libera circolazione di beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma secondo, lett. s), e 120.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Previsione che la Giunta regionale possa consentire al concessionario delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche la prosecuzione temporanea delle concessioni in scadenza al 2017 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio fondamentale posto dalla legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica che prevede lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica - Lesione del principio di tutela della concorrenza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lett. e).



Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Previsione per i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, le cui concessioni siano scadute o in scadenza, di un canone aggiuntivo, con applicazione anche alle prosecuzioni temporanee in essere alla data d'entrata in vigore della legge n. 35/2014, a decorrere dalla data di scadenza delle rispettive concessioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela della libera concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. f) (aggiuntiva dei commi 5-bis, 5-ter, 5-quater e 5-quinquies dell'art. 53-bis della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26).
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lett. e). Pag. 32

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 (della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988 finalizzata al finanziamento dei mutui, per capitale e interessi, che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incidenza retroattiva su impegni già assunti dalla Regione con riferimento ai contratti di mutuo stipulati dalla Regione per finanziare investimenti in infrastrutture ferroviarie - Irragionevole alterazione della programmazione già compiuta dalla Regione - Violazione del principio di affidamento e del principio di proporzionalità - Lesione delle competenze regionali in materia - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 359.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Estensione all'anno 2017 di quanto previsto dall'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Conseguente rideterminazione del finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione per la impossibilità di addivenire ad un'intesa essendo già decorso il termine per essa previsto (31 settembre 2014) - Violazione del principio di leale collaborazione - Elusione del limite temporale del triennio per gli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica - Mancata individuazione dei livelli essenziali nelle materie interessate dal nuovo taglio - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sull'autonomia regionale legislativa e finanziaria - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 398, lett. a) e b) (modificative del comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), 414 e 556.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Incremento per gli anni 2015-2018, del contributo delle Regioni a statuto ordinario di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle Regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015 - Previsione che, in assenza di tale intesa entro il predetto termine, si considerano anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale tenendo conto del Pil regionale e della popolazione residente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata previsione di un taglio di carattere meramente lineare - Compromissione della potestà legislativa e amministrativa regionale con riguardo alla spesa extrasanitaria - Aggravio per le Regioni con un Pil più elevato in caso di assenza di intesa e inclusione della spesa sanitaria - Alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione degli squilibri economici in ambito regionale - Irragionevolezza - Difetto di proporzionalità - Incidenza sulla possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute - Violazione delle competenze riconosciute alle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 398, lett. c), modificativa del comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate - Determinazione del contenuto - Procedura per la selezione dei progetti comunali da inserire nel Piano - Istituzione del Fondo per l'attuazione del Piano - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione dell'intesa con le Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, promozione delle attività culturali e istruzione e nella materia residuale dell'assistenza sociale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 431, 432, 433 e 434.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Disposizioni in materia di servizi pubblici locali - Previsione che gli enti locali partecipano obbligatoriamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui all'art. 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 - Previsione che, qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere, i poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata imposizione dell'adesione agli enti di governo degli ATO non solo a Comuni e Province ma anche a tutti gli enti locali - Esorbitanza dalla competenza statale in materia e conseguente violazione della competenza residuale regionale - Difetto di ragionevolezza - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e di differenziazione - Interferenza sulle scelte attuate dalla legislazione regionale di settore - Contrasto con il processo di semplificazione istituzionale avviato dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014

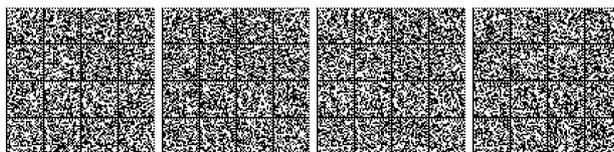
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 609, modificativo dell'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118 e 123; statuto della Regione Veneto, art. 3, comma secondo; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 90.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute - Criteri - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata definizione puntuale e indifferenziata delle modalità e dei tempi delle dismissioni delle partecipazioni in contrasto con i processi di razionalizzazione delle partecipazioni già avviati dalla Regione - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di differenziazione e adeguatezza - Violazione della competenza regionale nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento della Regione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 611 e 612.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposta sul valore aggiunto - Operazioni effettuate nei confronti di enti pubblici - Previsione che, per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi eseguite nei confronti di enti pubblici, l'imposta sul valore aggiunto è in ogni caso versata dai medesimi soggetti pubblici allo Stato, secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (c.d. *split payment*) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata prevista immediata applicabilità della disposizione senza attendere la preventiva autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea ai sensi della Direttiva 2006/112/CE - Lamentata imposizione alle Regioni a agli enti del sistema regionale di un irragionevole onere e costo di adeguamento immediato dei sistemi operativi relativi alla gestione amministrativo contabile - Violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 629, lett. b), 632 e 633.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, primo comma, 118 e 119; direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006.....



- n. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 (della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Benefici contributivi ai datori di lavoro per incentivare nuove assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2015 - Previsione che al relativo finanziamento si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del PAC (Piano di Azione Coesione), che non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate - Contrasto con le previsioni del decreto legislativo n. 88 del 2011 e con i principi in materia di federalismo fiscale posti dalla legge n. 42 del 2009 - Incidenza sproporzionata e conseguente effetto sperequativo della riduzione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 122.
- Costituzione, art. 119, comma quinto; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 16, comma 1, lett. d).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Finanziamento delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - Stanziamento di ulteriori risorse da assegnare all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - Istituzione di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con dotazione iniziale di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 - Destinazione di quote delle risorse stanziato per l'ICE all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero e ai consorzi per l'internazionalizzazione delle PMI - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura o di quella concorrente in materia di commercio con l'estero - Contrasto con il divieto di istituire fondi statali a destinazione vincolata in materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni - Non riconducibilità della norma censurata al novero degli "interventi speciali" in favore di determinati enti o categorie di enti, né alla competenza statale in materia di "tutela della concorrenza" - In via subordinata: Mancata previsione di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni nella regolazione e gestione del Fondo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 202.
- Costituzione, artt. 5, 117 (comma quarto), 119 (comma quinto) e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Finanziamento dell'acquisto di materiale rotabile su gomma per i servizi di trasporto pubblico locale - Previsione che le modalità di attuazione e la ripartizione delle risorse su base regionale sono stabilite, secondo criteri prefissati, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale - Violazione del divieto di finanziamenti statali di scopo in ambiti di competenza regionale - Non riconducibilità della norma censurata al novero degli "interventi speciali" in favore di determinati enti o categorie di enti - Previsione di un meccanismo concertativo inadeguato, anziché della necessaria intesa con la Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 224.
- Costituzione, artt. 5, 117 (comma quarto), 119 (comma quinto) e 120.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Riduzione, dal 1° gennaio 2015, della consistenza finanziaria delle dotazioni organiche dei predetti enti rispettivamente del 30 e del 50 per cento - Individuazione, entro 90 giorni, del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello da destinare alle procedure di mobilità - Disciplina



della permanenza in servizio, dell'avvalimento (da parte di Regioni ed enti locali) e della ricollocazione del personale in soprannumero - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione delle funzioni degli enti locali - Violazione della potestà regolamentare spettante a questi ultimi in materia di "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" - Esorbitanza dalla competenza statale esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" - Incidenza sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Non riconducibilità del "taglio" della dotazione organica alla materia del coordinamento della finanza pubblica - Irragionevole collegamento di esso ad un procedimento di riordino non ancora conclusosi - Illegittimità delle disposizioni censurate anche ove interpretate nel senso che riguardino soltanto il personale adibito esclusivamente alle funzioni fondamentali - Violazione, in tal caso, dei poteri di auto-organizzazione degli enti locali, del principio di ragionevolezza (sotto più profili) e del principio di buon andamento dell'Amministrazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 421, 422 e 427.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117 (commi secondo, lett. *p*, quarto e sesto), 118 (commi primo e secondo), 119 e 120; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, comma 1, 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), 6, comma 1, e 35, comma 7.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione della possibilità per i Comuni di "delegare" o "affidare" funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province nonché della possibilità per le Regioni di "delegare" funzioni amministrative ai medesimi enti senza trasferirne la titolarità e assegnando il relativo personale a titolo di mero "avvalimento" - Ricorso della Regione Campania - Denunciato contrasto con la riserva di legge (statale o regionale) per il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali e con la spettanza a questi ultimi della titolarità delle funzioni ad essi comunque "conferite" - Compressione del potere delle Regioni di "trasferire" personale e risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse "conferite" - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, artt. 5, 118 (comma secondo), 119 (commi primo e quarto) e 120 (comma secondo); legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, comma 1; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89, 92 e 96; d.P.C.M. 26 settembre 2014.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e stoccaggio di gas naturali - Previsione che il piano ministeriale delle aree in cui sono consentite le suddette attività è adottato, per le attività sulla terraferma, previa intesa con la Conferenza unificata e, in caso di mancato raggiungimento di essa, con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata prefigurazione dell'intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sulle competenze regionali.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554 (sostitutivo del comma 1-bis dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.



Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Previsione che, in caso di mancato raggiungimento delle intese con le Regioni interessate, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 [nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990] - Ricorso della Regione Campania - Denunciata prefigurazione dell'intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sulle competenze regionali.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, in particolare, lett. b) (aggiuntiva del comma 3-bis all'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.

Ricerca scientifica - Legge di stabilità 2015 - Norme relative agli Istituti zooprofilattici sperimentali - Previsione che, ove le Regioni e le Province non provvedano alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti entro sei mesi dalle leggi regionali di riordino, il Ministro della salute provvede alla nomina di un commissario - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà - Carezza delle procedure richieste per l'esercizio del potere sostitutivo statale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 580.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.

Pag. 60

N. 46. Ordinanza della Corte d'appello di Genova dell'8 gennaio 2015.

Sanzioni amministrative - Sanzioni emesse dal Governatore della Banca d'Italia nei confronti di componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori di società di intermediazione finanziaria - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 73

N. 47. Ordinanza del Tribunale di Verona del 24 ottobre 2014.

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di differire nel tempo gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni succitate - Violazione del giudicato costituzionale.

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 136.

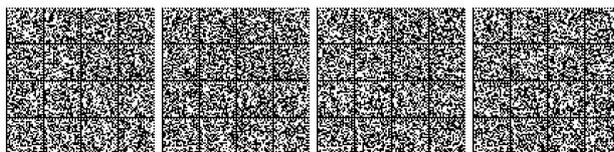
Pag. 79

N. 48. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 25 novembre 2014.

Illecito amministrativo - Sanzioni - Cumulo giuridico nell'ipotesi di continuazione - Esclusione salvo che l'ipotesi di continuazione concerna la materia della previdenza e assistenza obbligatorie - Ingiustificato trattamento più favorevole per le sanzioni in materia di assistenza e previdenza obbligatorie.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, comma secondo, aggiunto dall'art. 1-sexies del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Pag. 81



N. 49. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 12 novembre 2014.

Previdenza - Cassa nazionale della previdenza forense - Contributo soggettivo obbligatorio - Disciplina - Previsione dell'obbligo contributivo a carico degli avvocati già pensionati anche dopo il limite del quinquennio dalla maturazione del diritto a pensione oltre il quale la contribuzione è erogata a fondo perduto - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio della capacità contributiva.

- Legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 10 e 22, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 38 e 53.

Pag. 86

N. 50. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 16 ottobre 2014.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Reddito imponibile non superiore ad euro 11.369,24 - Potere del giudice di tener conto del reddito degli ultimi dodici mesi, anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia del patrocinio dei non abbienti sancita a livello costituzionale ed europeo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 75 e 76.
- Costituzione, artt. 3 e 24 (comma terzo); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.

In via subordinata:

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Possibilità di una ammissione graduata e parziale in ragione di fasce o scaglioni reddituali - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia del patrocinio dei non abbienti sancita a livello costituzionale ed europeo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 75 e 76.
- Costituzione, artt. 3 e 24 (comma terzo); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.

Pag. 90



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 54

Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio sanitario regionale - Personale che esercita professioni sanitarie diverse da quelle mediche - Attività professionale intramuraria.

- Legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), e successive modificazioni e integrazioni», artt. 1, 2 e 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), e successive modificazioni e integrazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 maggio-4 giugno 2014, depositato in cancelleria il 5 giugno 2014 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Romanelli per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 30 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il successivo 4 giugno e depositato nella cancelleria di questa Corte il 5 giugno 2014 (reg. ric. n. 37 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) e successive modificazioni e integrazioni».

La legge regionale censurata, al dichiarato scopo di assicurare una più efficace e funzionale organizzazione dei servizi sanitari regionali, prevede che il personale sanitario non medico di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) possa svolgere attività libero-professionale intramuraria in strutture sanitarie regionali, sia «singolarmente», sia anche in forma «allargata» in strutture sanitarie diverse da quella di afferenza (art. 1, comma 1).

La concreta disciplina dell'organizzazione e delle modalità di svolgimento di tale attività è demandata alla Giunta regionale della Liguria che dovrà adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge una direttiva vincolante (art. 1, comma 2).

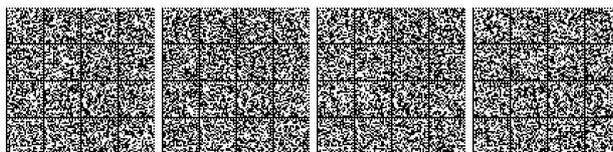
Ritiene il ricorrente che tali previsioni violino l'art. 117, terzo comma Cost. in quanto si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali nella materia di «tutela della salute». L'esercizio della libera professione intramuraria sarebbe stata prevista dal legislatore statale esclusivamente per i dirigenti medici e i medici dipendenti dal Servizio sanitario nazionale e solo a particolari condizioni, al fine di assicurare un equilibrio tra attività istituzionale e libera professione. Infatti, l'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) ha introdotto il principio della esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il servizio sanitario nazionale e la sua incompatibilità con altro rapporto di lavoro dipendente, con il rapporto convenzionale, nonché con l'esercizio di altra attività o con la titolarità o partecipazione di quote di imprese che possano determinare un conflitto di interessi con il servizio sanitario.

Osserva ancora l'Avvocatura generale come l'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) ha stabilito l'incompatibilità tra attività libero-professionale intramuraria ed extramuraria nonché il divieto di attività libero-professionale extra moenia all'interno delle strutture sanitarie pubbliche diverse da quelle di appartenenza o presso strutture sanitarie private. Inoltre, l'art. 15-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), ha stabilito che i dirigenti sanitari il cui contratto di lavoro sia stato stipulato successivamente al 31 dicembre 1998, ovvero che, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 229 del 1999, abbiano optato per l'esercizio di attività libero-professionale intramuraria, siano sottoposti al rapporto di lavoro esclusivo con il Servizio sanitario nazionale.

La disposizione in parola, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, ha, inoltre, previsto la possibilità per i dirigenti medici di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo mediante richiesta da presentarsi entro il 30 novembre di ciascun anno.

Ancora, l'art. 15-*quinquies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 dispone che l'attività libero-professionale intramuraria non debba comportare un volume di prestazioni superiore a quello assicurato per l'attività istituzionale e, a tal fine, prevede appositi controlli per accertare eventuali violazioni di tale limite. Analogamente, l'art. 22-*bis*, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha affidato alle Regioni i controlli sullo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei dirigenti medici al fine di verificare il corretto equilibrio di tale attività con quella istituzionale.

Infine, l'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), come modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 ha demandato alle Regioni l'assunzione di iniziative idonee al fine di individuare gli spazi necessari all'esercizio della libera professione intramuraria e di realizzare gli interventi di ristrutturazione edilizia necessari a tale scopo.



Dalle disposizioni richiamate emergerebbe, ad avviso del ricorrente, che il legislatore statale ha disciplinato l'esercizio della libera professione intramuraria «quale specificità prevista esclusivamente per i dirigenti medici e i medici dipendenti del Ssn e solo a particolari condizioni, al fine di salvaguardare un equilibrato rapporto tra attività istituzionale e libero-professionale».

Inoltre, il rapporto di lavoro del personale medico sarebbe improntato ai principi dell'esclusività e dell'incompatibilità con altro rapporto di lavoro dipendente, con altro rapporto di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, nonché con l'esercizio di altra attività.

L'attività libero-professionale intra moenia costituirebbe una deroga al principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, la quale può essere giustificata solo alla luce di un equilibrato bilanciamento tra l'interesse allo svolgimento dell'attività libero-professionale e quello dello Stato a garantire imparzialità, efficacia ed efficienza delle funzioni preordinate alla tutela della salute. Proprio l'esigenza di assicurare tale temperamento renderebbe necessaria l'adozione di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, anche sotto il profilo soggettivo, della individuazione, cioè, dei soggetti legittimati a svolgere attività libero-professionale.

Premesso che la Corte costituzionale ritiene oramai pacificamente che la disciplina della professione sanitaria intramuraria rientra nella materia concorrente «tutela della salute» (sono richiamate le sentenze n. 301 del 2013, n. 371 del 2008 e n. 181 del 2006), l'Avvocatura generale sostiene che l'individuazione dei soggetti abilitati allo svolgimento di attività intramuraria costituirebbe enunciazione di un principio fondamentale della materia. Tale conclusione troverebbe conferma nell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 il quale stabilisce che le disposizioni in esso contenute costituiscono enunciazione di principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 Cost.

Troverebbe, altresì, conferma nelle altre disposizioni statali richiamate nel ricorso dalle quali emergerebbe come il legislatore nazionale abbia creato «un organico sistema di esercizio dell'attività libero professionale intramuraria incentrato sulle figure del dirigente medico e del medico dipendente del Ssn». D'altra parte, la individuazione delle categorie professionali ammesse a svolgere attività intra moenia, richiedendo l'individuazione di un equilibrio tra le opposte istanze di svolgimento della professione e di esclusività del rapporto con il Servizio sanitario nazionale, sarebbe strettamente funzionale alla tutela della salute (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 50 del 2007). Coerentemente con tale assetto, la legislazione statale consentirebbe al personale di cui alla legge n. 251 del 2000 unicamente il lavoro intra moenia d'équipe.

La legge regionale impugnata, pertanto, intervenendo a disciplinare il profilo soggettivo dell'attività libero professionale intramuraria, inciderebbe su un ambito riservato alla competenza del legislatore statale.

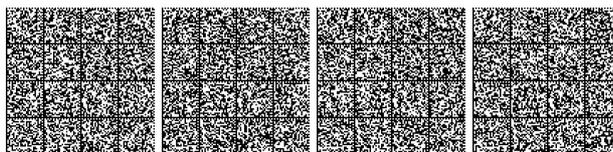
1.2.- Il ricorrente individua un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 6 del 2014, nella parte in cui consente al personale sanitario non medico lo svolgimento di attività libero-professionale «anche in forma intramuraria allargata, presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati». Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 1 della legge n. 120 del 2007 in base al quale devono essere le strutture sanitarie a rendere possibile l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria attraverso l'individuazione di appositi spazi per lo svolgimento di tale attività. Solo in via residuale, e previa autorizzazione della Regione, è prevista la possibilità di procedere all'acquisto o alla locazione di spazi presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate ovvero presso altri soggetti pubblici.

Tale disposizione costituirebbe un principio fondamentale nella materia della tutela della salute dal momento che questa Corte ha affermato che è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, sia «da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore» (è richiamata la sentenza n. 301 del 2013).

L'art. 1 della legge reg. n. 6 del 2014, in contrasto con tale previsione, consentirebbe al personale non medico di cui alla legge n. 251 del 2000 di svolgere attività intramuraria anche presso strutture diverse da quella di appartenenza, contravvenendo al modello delineato dal legislatore statale che pone a carico della struttura di appartenenza il compito di individuare gli spazi da assegnare all'attività intra moenia.

1.3.- Infine, il ricorrente, rilevata la inscindibile connessione dell'art. 1, commi 2 e 3 e degli artt. 2 e 3 con l'art. 1, comma 1, eccepisce l'illegittimità costituzionale anche di tali disposizioni per i medesimi motivi sopra indicati.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria la quale ha chiesto il rigetto del ricorso evidenziando come la legge impugnata troverebbe fondamento nell'esigenza di fronteggiare la forte carenza di professionisti infermieri e tecnici sanitari di radiologia medica, della prevenzione, delle cure riabilitative, della ostetricia e degli altri operatori delle professioni sanitarie non mediche, carenza che si ripercuoterebbe sulla adeguata erogazione di cure a livello territoriale. La legge impugnata, ad avviso della difesa regionale, si collocherebbe nella materia della «organizzazione sanitaria» di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sono richiamate, al riguardo, le sentenze di questa Corte n. 162 e n. 105 del 2007; n. 510 del 2002).



Anche laddove si volesse ritenere che la materia attinta sia quella della «tutela della salute», non vi sarebbe violazione dei principi fondamentali della legislazione statale. La circostanza che il personale sanitario non medico non sia espressamente previsto tra i soggetti legittimati allo svolgimento di attività intramuraria non attesterebbe univocamente l'esistenza di una preclusione allo svolgimento di questa attività. D'altronde, tale personale sarebbe espressamente autorizzato allo svolgimento di attività intramuraria d'équipe e a supporto del professionista dall'art. 1 della legge n. 120 del 2007.

Inoltre, le censure svolte nel ricorso non terrebbero conto dei principi desumibili dalla legge n. 251 del 2000 che coinvolgono le Regioni nel compito di valorizzare e responsabilizzare le professioni sanitarie non mediche, ricollegando tale opera alla realizzazione del diritto alla salute dell'utente.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione ha depositato una memoria nella quale ha eccepito l'inammissibilità delle censure statali per genericità delle stesse. Il ricorrente, infatti, non avrebbe specificato in quale modo la scelta regionale di consentire lo svolgimento dell'attività libero-professionale al personale sanitario, di cui alla legge n. 251 del 2000, avrebbe violato i principi fondamentali della legislazione statale nella materia della tutela della salute.

La difesa regionale ha ribadito, poi, che la legge censurata interverrebbe, non già in materia di tutela della salute, bensì in materia di "assistenza e organizzazione sanitaria" riservata alla legislazione regionale. Infatti, l'ampliamento della sfera dei soggetti abilitati all'esercizio della libera professione intramuraria costituirebbe una misura volta a contrastare l'esodo di infermieri professionisti e tecnici sanitari verso la sanità privata e dunque a migliorare le prestazioni del servizio sanitario. L'organizzazione sanitaria, pertanto, si rivelerebbe una condizione necessaria e "prodromica" rispetto alla tutela della salute.

La Regione, pur consapevole che, allorché una norma si presti ad incidere in una pluralità di ambiti competenziali, la giurisprudenza costituzionale utilizza il criterio della "prevalenza", sostiene che, nel caso di specie, non potrebbe ravvisarsi una prevalenza della materia «tutela della salute» dal momento che la disciplina censurata non inciderebbe sulla natura del rapporto di lavoro del personale - dovendo l'attività libero-professionale essere svolta fuori dall'orario di lavoro - e sarebbe rivolta a garantire la sicurezza nella erogazione delle prestazioni ed elevati standard di assistenza infermieristica e tecnica.

4.- Alla pubblica udienza la difesa regionale, oltre a ribadire le argomentazioni svolte nei propri scritti, ha eccepito l'inammissibilità delle censure per omessa indicazione del parametro interposto asseritamente violato. Lo Stato, infatti, non avrebbe individuato la disposizione che sancisce il principio fondamentale che preclude al personale sanitario di cui alla legge n. 251 del 2000 di svolgere attività libero-professionale intramuraria.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) e successive modificazioni e integrazioni».

La legge regionale censurata, all'art. 1, comma 1, stabilisce che «Al fine di conseguire una più efficace e funzionale organizzazione dei servizi sanitari regionali, il personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla L. 251/2000 e successive modificazioni e integrazioni, operante con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato nelle strutture pubbliche regionali, può esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, anche singolarmente all'interno dell'Azienda e in forma intramuraria allargata, presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati».

La concreta disciplina dell'organizzazione e delle modalità di svolgimento di tale attività è demandata alla Giunta regionale della Liguria che dovrà adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge una direttiva vincolante (art. 1, comma 2). Nei successivi sessanta giorni, le aziende sanitarie provvedono ad adeguare «i rispettivi atti regolamentari ai contenuti della direttiva stessa, in modo che non sorga contrasto con le loro finalità istituzionali e si integri l'assolvimento dei compiti di istituto assicurando la piena funzionalità dei servizi anche nella continuità della cura a domicilio» (art. 1, comma 3).



L'art. 2 prevede che la Giunta regionale presenti annualmente alla competente Commissione consiliare una relazione sull'attuazione della legge medesima. Infine, l'art. 3 pone una clausola di invarianza finanziaria stabilendo che dall'attuazione della legge «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale».

Il ricorrente sostiene che tali previsioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia «tutela della salute».

In particolare, l'art. 1, comma 1, permettendo al personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) di svolgere attività libero-professionale intramuraria, disciplinerebbe il profilo soggettivo dell'attività sanitaria intra moenia che attiene ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, la cui individuazione è riservata alla legislazione statale.

Inoltre, la medesima disposizione regionale, nella parte in cui consente al personale sanitario non medico lo svolgimento di attività libero-professionale intramuraria anche presso strutture diverse da quella di appartenenza, contrasterebbe con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» stabilito dall'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), in base al quale devono essere le strutture sanitarie di appartenenza a rendere possibile l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria attraverso l'individuazione di appositi spazi per lo svolgimento di tale attività e solo in via residuale, e previa autorizzazione della Regione, possono procedere all'acquisto o alla locazione di spazi presso strutture sanitarie diverse da quella di appartenenza.

Infine, l'art. 1, commi 2 e 3 e gli artt. 2 e 3 della legge reg. n. 6 del 2014, i quali sono inscindibilmente connessi con l'art. 1, comma 1, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. per i medesimi motivi sopra indicati.

2.- Preliminarmente, deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità delle censure statali per genericità delle stesse prospettata dalla Regione Liguria, la quale ha sostenuto che il ricorrente non avrebbe specificato in quale modo la scelta regionale di consentire lo svolgimento dell'attività libero-professionale al personale sanitario di cui alla legge n. 251 del 2000 avrebbe violato i principi fondamentali della legislazione statale nella materia della tutela della salute.

In realtà, il ricorrente argomenta in modo adeguato le proprie censure sostenendo che la disciplina regionale determinerebbe un allargamento dell'ambito dei soggetti ai quali la legge statale consente lo svolgimento di attività intramuraria, in tal modo ponendosi in contrasto con i principi fondamentali della materia «tutela della salute» la cui determinazione spetta alla legislazione dello Stato. Sul tema ci si soffermerà più diffusamente nel successivo punto 3 nell'esaminare la specifica eccezione sollevata dalla Regione nella pubblica udienza.

Analogamente, appare sufficientemente e puntualmente argomentata anche la censura concernente la previsione regionale circa l'attività intra moenia cosiddetta «allargata». Il Presidente del Consiglio, infatti, evoca la disposizione statale asseritamente violata, individuandola nell'art. 1 della legge n. 120 del 2007 e illustra le ragioni per cui alla stessa debba riconoscersi la natura di principio fondamentale, richiamando la giurisprudenza di questa Corte la quale ha affermato che nelle materie di competenza ripartita è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto vincolato, è da considerare, per la finalità perseguita, in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (è citata in proposito la sentenza n. 301 del 2013).

Quanto, infine, alla censura avente ad oggetto l'art. 1, commi 2 e 3, e gli artt. 2 e 3, essa risulta motivata, sia pure in termini estremamente sintetici, mediante il rinvio alle argomentazioni svolte in relazione alle altre censure. Il tenore complessivo dell'atto introduttivo rende possibile comprendere tanto le censure rivolte avverso tali disposizioni, quanto le ragioni poste a loro sostegno.

La difesa regionale ha, altresì, eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa indicazione del parametro interposto asseritamente violato, non avendo lo Stato individuato la disposizione che sancisce il principio fondamentale che precluderebbe al personale sanitario di cui alla legge n. 251 del 2000 di svolgere attività libero-professionale intramuraria.

Anche tale eccezione è priva di fondamento. È ben vero che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che si ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2014 e n. 141 del 2013). Nel caso di specie, tuttavia, tale onere è stato assolto dal ricorrente il quale ha individuato il complesso delle disposizioni statali in materia di attività libero-professionale intramuraria da cui emergerebbe l'esistenza del principio fondamentale di cui si lamenta la violazione. Tali disposizioni sono individuate: nell'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) il quale avrebbe introdotto il principio della esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale e la sua incompatibilità con altro rapporto di lavoro dipendente; nell'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) la quale avrebbe stabilito l'incompatibilità tra



attività libero-professionale intramuraria ed extramuraria nonché il divieto di attività libero-professionale extra moenia all'interno delle strutture sanitarie pubbliche diverse da quelle di appartenenza o presso strutture sanitarie private; nell'art. 15-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), il quale ha stabilito che i dirigenti sanitari il cui contratto di lavoro sia stato stipulato successivamente al 31 dicembre 1998, ovvero che alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 229 del 1999 abbiano optato per l'esercizio di attività libero-professionale intramuraria, sono sottoposti al rapporto di lavoro esclusivo con il Servizio sanitario nazionale; nell'art. 15-*quinquies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 il quale dispone che l'attività libero-professionale intramuraria non deve comportare un volume di prestazioni superiore a quello assicurato per l'attività istituzionale e, a tal fine, prevede appositi controlli per accertare eventuali violazioni di tale limite; nell'art. 22-*bis*, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale ha affidato alle Regioni i controlli sullo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei dirigenti medici al fine di verificare il corretto equilibrio di tale attività con quella istituzionale.

Sostiene il ricorrente che dall'insieme delle disposizioni ora richiamate emergerebbe il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» che riserva esclusivamente ai dirigenti medici e ai medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria e solo a particolari condizioni, al fine di assicurare un equilibrato rapporto tra attività istituzionale e libero-professionale. Tale opera di contenimento presupporrebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

L'onere di specifica indicazione del parametro interposto risulta assolto anche con riguardo alla seconda censura, concernente la previsione della attività intra moenia «allargata». In tal caso, il ricorrente ha evocato espressamente la disposizione statale contenente il principio fondamentale di cui denuncia la lesione, individuandolo nell'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007 il quale stabilisce che è la stessa struttura sanitaria di appartenenza del medico ad individuare gli spazi da assegnare all'attività intramuraria e solo in via residuale, e previa autorizzazione regionale, consente di ricorrere alla locazione o all'acquisto di spazi presso altre strutture sanitarie od altri soggetti pubblici.

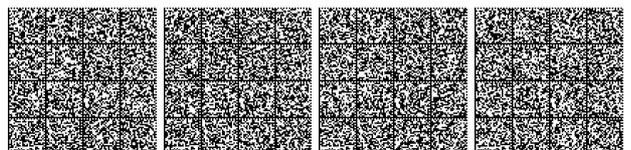
3.- Nel merito, le questioni prospettate sono fondate.

3.1.- È innanzitutto necessario individuare l'ambito materiale nel quale si collocano le disposizioni regionali impugnate.

Il ricorrente sostiene che esse, in quanto disciplinano l'esercizio della professione sanitaria intramuraria, sarebbero riconducibili alla materia concorrente della «tutela della salute». Per contro, la difesa regionale ritiene che le disposizioni censurate, in quanto rivolte a fronteggiare la carenza di operatori delle professioni sanitarie non mediche, atterrebbero alla materia della «organizzazione sanitaria» rientrante nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In realtà, questa Corte ha già avuto modo più volte di chiarire che le disposizioni concernenti l'attività sanitaria intramuraria debbono essere ricondotte alla materia della «tutela della salute». Infatti, «il “nuovo quadro costituzionale”, delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce (...) una nozione della materia ‘tutela della salute’ “assai più ampia rispetto alla precedente materia ‘assistenza sanitaria e ospedaliera”, con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, “sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti ‘non statali e non nazionali’)”, vanno “comunque ascritte, con prevalenza, a quella della ‘tutela della salute’”. Rileva, in tale prospettiva, “la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale” (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (così la sentenza n. 371 del 2008. Negli stessi termini, da ultimo, sentenza n. 301 del 2013).

Questa Corte ha, invece, escluso che le disposizioni attinenti alla disciplina dell'attività intramuraria, ivi comprese quelle concernenti la predisposizione delle strutture a tal fine necessarie, possano essere ricondotte alla materia della «organizzazione sanitaria» dal momento che tale ambito «neppure può essere invocato come “materia” a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della “materia” costituita dalla “tutela della salute” di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.» (sentenza n. 371 del 2008).



Dunque, alla luce della giurisprudenza costituzionale si deve affermare che la legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, nel riconoscere agli esercenti delle professioni sanitarie non mediche la possibilità di svolgere attività libero-professionale *intra moenia*, si colloca nell'ambito della materia «tutela della salute».

3.2.- Il ricorrente sostiene che l'individuazione dell'ambito dei soggetti ammessi allo svolgimento di tale attività costituirebbe espressione di un principio fondamentale della materia, come tale riservato al legislatore statale e che la legge regionale impugnata, estendendo tale ambito, eccederebbe dalla sfera di competenza ad essa riservata, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per verificare la fondatezza della questione è opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione della normativa in materia.

Fin dalla legge 12 febbraio 1968, n. 132 (Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera) al personale medico degli istituti di cura e degli enti ospedalieri era riconosciuta la possibilità, nelle ore libere dalle attività istituzionali, di svolgere la libera professione, anche nell'ambito della struttura sanitaria di appartenenza (art. 43, comma 1, lettera *d*).

Il d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 (Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri) aveva poi specificato che il rapporto di lavoro del personale medico poteva essere, a scelta dell'interessato, a tempo pieno ovvero a tempo definito: nel primo caso il medico rinunciava alla attività libero-professionale extra ospedaliera (art. 24, comma 3, lettera *a*), a fronte di un premio di servizio che compensava detta rinuncia e aveva «priorità per l'esercizio dell'attività professionale nell'ambito dell'ospedale» (art. 47, comma 12). Nel secondo caso, il sanitario poteva svolgere l'attività professionale anche fuori dalla struttura sanitaria, nel rispetto, comunque, dell'orario di servizio (art. 24, comma 3, lettera *b*).

Successivamente, la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) aveva espressamente riconosciuto il diritto allo svolgimento della libera professione al personale medico ed ai veterinari dipendenti dalle unità sanitarie locali (art. 47, comma 3, numero 4) sul presupposto che ciò potenziasse le capacità del medico, nell'interesse degli utenti e della collettività. Così, in attuazione della delega contenuta nella legge ora richiamata, il d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali) aveva previsto per il personale medico che avesse scelto il rapporto di lavoro a tempo pieno il diritto all'esercizio dell'attività libero-professionale nell'ambito dei servizi e delle strutture della unità sanitaria locale (art. 35, comma 2, lettera *d*). Al di fuori di tale ambito, l'attività in questione era limitata solo a «consulti e consulenze, non continuativi» specificamente autorizzati (art. 35, comma 2, lettera *c*). Per i medici che avessero, invece, optato per il rapporto di lavoro a tempo definito era prevista la facoltà di esercitare l'attività libero-professionale «anche fuori dei servizi e delle strutture dell'unità sanitaria locale», purché tale attività non fosse prestata con rapporto di lavoro subordinato (art. 35, comma 3, lettera *c*).

La legge n. 412 del 1991, poi, «liberalizzava del tutto l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e incentivava “la scelta per il rapporto di lavoro dipendente, assicurando in tal caso, a semplice domanda, il passaggio dal “tempo definito” al “tempo pieno”, anche in soprannumero» con la conseguente incidenza sulla retribuzione (sentenza n. 50 del 2007).

Successivamente, il d.lgs. n. 502 del 1992 ha introdotto meccanismi per incentivare l'attività *intra moenia*, prevedendo, altresì, la necessità di individuare appositi spazi da riservare allo svolgimento della libera professione intramuraria con la possibilità, in mancanza, di reperirli all'esterno tramite la stipula di convenzioni tra le unità sanitarie e altre case di cura pubbliche o private. L'art. 15-*quater*, comma 4, del decreto legislativo, come modificato dall'art. 2-*septies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, ha riconosciuto a tutti i dirigenti sanitari pubblici la possibilità di optare per il rapporto di lavoro esclusivo, ovvero per quello non esclusivo entro il 30 novembre di ciascun anno, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo, salva la facoltà per le Regioni di stabilire una cadenza temporale più breve.

L'art. 15-*quinquies* del citato decreto, introdotto dall'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, ha stabilito che il rapporto di lavoro esclusivo comporta la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite dall'azienda con impegno orario contrattualmente definito. Inoltre, all'opzione per tale tipologia di rapporto segue il diritto all'esercizio dell'attività libero-professionale, al di fuori dell'orario di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale, d'intesa con il collegio di direzione. La medesima disposizione ha fissato, altresì, dei limiti al volume di tale attività al fine di assicurare un «corretto ed equilibrato rapporto» tra di essa e l'attività istituzionale stabilendo che l'attività libero-professionale non può comportare un volume di prestazioni superiore a quello assicurato per i compiti istituzionali, rinviando alla disciplina contrattuale nazionale la definizione del corretto equilibrio tra le due tipologie di attività (comma 3).

L'art. 1, della legge n. 120 del 2007, infine, ha fatto carico alle Regioni di predisporre le strutture necessarie per consentire al personale medico lo svolgimento dell'attività intramuraria, consentendo, in mancanza e nelle more della



loro realizzazione o individuazione, di reperire spazi sostitutivi in strutture non accreditate, ovvero di utilizzare, previa autorizzazione, studi professionali privati. Tale disposizione ha, inoltre, stabilito che le Regioni debbano garantire, attraverso proprie linee guida, che «le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli IRCCS di diritto pubblico gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio», ed ha individuato le modalità con cui tale finalità deve essere assicurata. In particolare, è prevista l'adozione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di sistemi e di moduli organizzativi e tecnologici che consentano il controllo dei volumi delle prestazioni libero-professionali, che non devono superare, globalmente considerati, quelli eseguiti nell'orario di lavoro (comma 4, lettera *a*); il pagamento di prestazioni di qualsiasi importo direttamente al competente ente o azienda del Servizio sanitario nazionale, mediante mezzi di pagamento che assicurino la tracciabilità della corresponsione di qualsiasi importo (comma 4, lettera *b*); la definizione degli importi da corrispondere a cura dell'assistito, idonei per ogni prestazione, a remunerare i compensi del professionista, dell'équipe, del personale di supporto, nonché ad assicurare la copertura di tutti i costi diretti e indiretti sostenuti dalle aziende, compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari (comma 4, lettera *c*); la prevenzione delle situazioni che possono determinare l'insorgenza di un conflitto di interesse o di forme di concorrenza sleale (comma 4, lettera *e*); il progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria «al fine di assicurare che il ricorso a quest'ultima sia conseguenza di libera scelta del cittadino e non di carenza nell'organizzazione dei servizi resi nell'ambito dell'attività istituzionale» (comma 4, lettera *g*).

Come appare chiaro dalla normativa richiamata, la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria ha sempre riguardato specificamente il personale medico, nonché, ai sensi degli artt. 4, comma 11-*bis* e 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, il personale della dirigenza del ruolo sanitario, costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi secondo quanto specificato dall'art. 3 del d.P.C.m. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale). Quanto ai veterinari del servizio pubblico, il d.P.R. n. 761 del 1979 ha riconosciuto loro la facoltà di svolgere attività libero-professionale fuori dei servizi e delle strutture dell'unità sanitaria locale (art. 36).

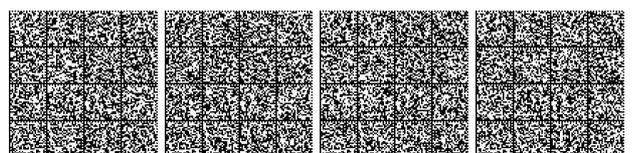
Nulla, invece, è previsto per il personale sanitario non medico, ad eccezione di quanto stabilito dall'art. 30, comma 4, del R.D. 30 settembre 1938 n. 1631 (Norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario degli ospedali), il quale dispone che «Tanto alla ostetrica capo che alle ostetriche è inibito l'esercizio professionale».

Non può condividersi l'assunto della difesa regionale secondo la quale il personale non medico sarebbe già abilitato all'esercizio della libera professione in équipe e a supporto del professionista in forza dell'art. 1, comma 4, lettera *c*, della legge n. 120 del 2007. Tale disposizione, infatti, si limita semplicemente a prevedere che gli importi da corrispondere a carico dell'assistito per la prestazione libero-professionale intra moenia devono remunerare anche i compensi dell'équipe e del personale di supporto.

3.3.- La circostanza che lo svolgimento dell'attività libero-professionale all'interno della struttura sanitaria sia stato previsto e disciplinato espressamente solo per i medici e i dirigenti del ruolo sanitario assume - diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale - il preciso significato di circoscrivere a tali categorie il riconoscimento del diritto in questione.

In tal senso depongono una pluralità di elementi. Innanzitutto, occorre considerare che nel settore sanitario l'esercizio dell'attività libero-professionale - come si è visto - si atteggia con caratteristiche del tutto peculiari, sia quanto alle conseguenze che l'opzione per il suo svolgimento intra moenia determina sulla tipologia del rapporto di lavoro, sia quanto alle conseguenze relative all'organizzazione delle strutture sanitarie nelle quali essa è esercitata. Sotto il primo profilo è previsto che l'opzione per l'esercizio dell'attività intramuraria determina l'assoggettamento del sanitario al rapporto di lavoro esclusivo (art. 15-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992) con la conseguente totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni attribuite dall'azienda, nonché l'incompatibilità con l'esercizio dell'attività libero-professionale extra moenia, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 5, della legge n. 662 del 1996.

Sotto il secondo profilo, la necessità per le strutture sanitarie di consentire lo svolgimento della libera professione intramuraria per il personale medico e sanitario che abbia esercitato la relativa opzione determina il sorgere dell'onere per le stesse di assumere le iniziative volte a reperire gli spazi a tal fine necessari, predisporre gli strumenti organizzativi per le attività di supporto (quali il servizio di prenotazione e di riscossione degli onorari), individuare sistemi e moduli organizzativi per il controllo dei volumi delle prestazioni libero-professionali, prevenire situazioni che possano determinare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi o forme di concorrenza sleale (art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007).



Tutto ciò rende evidente come le disposizioni che disciplinano l'attività intramuraria «rappresentano un elemento tra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del Servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria» (sentenza n. 50 del 2007). D'altra parte questa Corte ha già riconosciuto a diverse disposizioni che disciplinano questa materia la natura di principio fondamentale. Ciò vale, in particolare, per la previsione (art. 15-*quater*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, modificato dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, come convertito) che riconosce ai dirigenti medici e del ruolo sanitario la facoltà di scelta tra il regime di lavoro esclusivo e non esclusivo, in quanto volta «a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 50 del 2007; sentenza n. 371 del 2008). Ha, inoltre, affermato che partecipa della medesima natura di principio fondamentale anche la disciplina dettata dall'art. 1 della legge n. 120 del 2007 volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo (sentenza n. 371 del 2008). In questo quadro, anche la disciplina del profilo soggettivo dell'attività intra moenia riveste la natura di principio fondamentale della materia, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovverosia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno della struttura sanitaria, il quale richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Conseguentemente, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, nell'estendere al personale sanitario non medico di cui alla legge n. 251 del 2000 la facoltà di svolgere tale attività, ha esorbitato dall'ambito riservato alla legislazione regionale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4.- L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che anche le questioni promosse con riguardo alle altre disposizioni regionali sono fondate. Esse, infatti, disciplinano tutto lo svolgimento dell'attività intra moenia da parte del personale sanitario non medico, di tal che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che riconosce tale facoltà determina la caducazione delle restanti disposizioni ad essa collegate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante «Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) e successive modificazioni e integrazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 55

Sentenza 10 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Disposizioni varie in materia di ambiente (nuova procedura autorizzativa per la riapertura di industrie insalubri; sanzioni per violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera).

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative); legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, 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 della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e, in via subordinata, dell'art. 13 della stessa legge; nonché della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014) e, in via subordinata, dell'art. 9 della stessa legge, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati rispettivamente il 27-30 giugno 2014 e il 31 luglio-4 agosto 2014, depositati in cancelleria il 3 luglio ed il 5 agosto 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 49 e 58 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo nel giudizio relativo al ricorso n. 49 del 2014;

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

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27-30 giugno 2014, depositato il 3 luglio 2014 e iscritto al registro ricorsi n. 49 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in relazione all'art. 123 della Costituzione.

1.1.- Secondo il ricorrente, tale legge sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, dal momento che le precedenti elezioni per il rinnovo dell'organo si erano svolte il 14-15 dicembre 2008.

Di conseguenza, troverebbe applicazione l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, che contiene un'espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, in armonia con la costante giurisprudenza costituzionale che ha circoscritto la portata di tali poteri ai soli adempimenti indifferibili e urgenti.

Tuttavia, ad avviso della difesa dello Stato, dalla lettura della legge impugnata emergerebbe l'assenza dei caratteri di indefettibilità e urgenza, oltre che di ogni motivazione al riguardo; soltanto l'art. 12 farebbe espresso riferimento a ragioni di necessità e urgenza, ancorché in via del tutto astratta. Il Consiglio regionale, pertanto, avrebbe esorbitato dai poteri riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio.

1.2.- Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in subordine, l'art. 13 della legge regionale in oggetto, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 Cost.

Il denunciato art. 13 prevede che «Al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera».

1.2.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 278 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal quale si ricaverebbe che le funzioni di controllo esercitate dall'autorità competente, in caso di accertate violazioni da parte dei gestori degli impianti, consisterebbero nell'applicazione di misure graduali, che vanno dalla semplice diffida, alla diffida con contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione, sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida stessa, o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo per la salute o per l'ambiente.

La disposizione impugnata, pertanto, non distinguendo tra sospensione temporanea e revoca dell'autorizzazione, in assenza di una valutazione da effettuare caso per caso in relazione alla gravità dell'infrazione, nonché imponendo, per la riattivazione dell'impianto, che questo sia sempre sottoposto ad una nuova procedura autorizzativa, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.2.2.- Essa, inoltre, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, nonché sotto il profilo del difetto di proporzionalità.

2.- Con atto depositato il 7 agosto 2014, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che le censure sollevate nel ricorso, limitatamente agli artt. da 1 a 9, 12, 15, 16, 17 e 18 dell'impugnata legge regionale, siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Secondo la Regione, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente legittime in quanto contenenti modifiche normative urgenti, che rientrerebbero pienamente nella casistica contemplata dall'art. 86, comma 3, dello statuto.

Ad avviso della Regione, inoltre, l'esistenza delle ragioni di necessità ed urgenza, che giustificano l'intervento legislativo, dovrebbe essere valutata alla luce delle motivazioni contenute sia nelle stesse disposizioni, sia nei lavori preparatori.

In ordine alla *ratio* delle singole disposizioni, dai lavori preparatori emergerebbe espressamente che l'urgenza degli artt. da 1 a 9 deriverebbe dalla necessità di offrire agli operatori dei distretti rurali gli strumenti necessari per



avvalersi delle provvidenze di cui al regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

L'urgenza dell'art. 12 sarebbe stata esplicitata nel testo stesso della disposizione. Per l'art. 15, le ragioni dell'urgenza andrebbero individuate nella necessità di evitare la chiusura delle attività del mercato ortofrutticolo.

Quanto all'art. 16, esso sarebbe giustificato dalla necessità di arrivare alla definizione della pregressa gestione dell'Interporto Val Pescara, la cui mancanza avrebbe esposto la Regione Abruzzo ad un grave danno. L'art. 17, a sua volta, sarebbe giustificato dalla necessità di garantire la partecipazione della Regione al Comitato organizzatore dei Giochi del Mediterraneo sulla spiaggia 2015.

Quanto all'art. 18, infine, l'urgenza deriverebbe dal fatto che tale disposizione si riferisce all'utilizzo di risorse per le finalità previste dall'art. 34, comma 32, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221.

3.- Con ricorso notificato il 31 luglio-4 agosto 2014, depositato il successivo 5 agosto e iscritto al registro ricorsi n. 58 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in relazione all'art. 123 Cost.; nonché, in subordine, l'art. 9 della medesima legge, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.- Sia la doglianza relativa alla legge regionale nella sua interezza, che quella relativa al solo art. 9, sono sorrette dalle medesime argomentazioni svolte nel ricorso avverso la legge Regione Abruzzo n. 23 del 2014.

3.1.1.- Quanto alla prima censura, infatti, si lamenta che il Consiglio regionale avrebbe legiferato al di fuori dei limiti riconducibili alla sua condizione di organo in prorogatio.

3.1.2.- Quanto alla seconda censura, si lamenta la lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale; nonché l'irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, oltre al difetto di proporzionalità.

4.- In questo secondo giudizio la Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con due distinti ricorsi (iscritti al reg. ric. n. 49 e n. 58 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha in primo luogo impugnato, nell'intero testo, la legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e la legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).

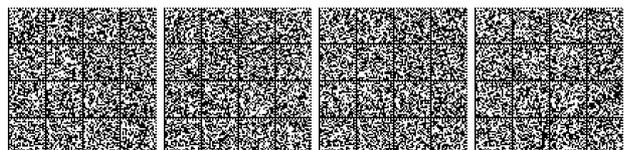
1.1.- In entrambi i ricorsi si lamenta la violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento all'art. 123 della Costituzione, in quanto il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio.

1.2.- Con i medesimi ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in subordine, questione di legittimità costituzionale di due specifiche disposizioni contenute nelle leggi impugnate.

In particolare, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 49 del 2014, ha impugnato l'art. 13 della legge regionale n. 23 del 2014, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2014, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 Cost.

Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 58 del 2014, ha impugnato il medesimo art. 9 della legge regionale n. 32 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- In considerazione dell'identità dei profili di illegittimità fatti valere nei due ricorsi, questi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.



3.- Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con il primo ricorso (reg. ric. n. 49 del 2014), avente ad oggetto l'art. 13 della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 3 Cost.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (*ex plurimis*, sentenza n. 309 del 2013).

Nel caso di specie, il ricorso del Presidente del Consiglio indica, quale oggetto di impugnazione, l'art. 13 «nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32». Nella relazione del Ministro per gli affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha deliberato l'impugnativa, tuttavia, viene censurata la disposizione di cui all'art. 13 nella sua formulazione originaria e non nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 32 del 2014.

Tale difformità, pertanto, determina l'inammissibilità della questione.

4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate, promosse in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera *a*) dello statuto regionale, sono fondate, salvo che per l'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014 e per gli artt. 9 e 11 della legge regionale n. 32 del 2014.

4.1.- Questa Corte ha già chiarito che «L'istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003); e, più di recente, ha affermato che «È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenza n. 181 del 2014).

Ebbene, il mandato del Consiglio regionale dell'Abruzzo è scaduto il 14 dicembre 2013, al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo, decorrente dalle precedenti elezioni regionali, che si erano svolte il 14 e 15 dicembre 2008. Successivamente, con decreto del 14 gennaio 2014, n. 6, il Presidente della Giunta regionale ha indetto le nuove elezioni regionali per il giorno 25 maggio 2014.

La legge regionale n. 23 del 2014 è stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta n. 183 del 15 aprile 2014 e la legge regionale n. 32 del 2014 nella seduta n. 184 del 29 aprile 2014. Le due leggi impugnate, pertanto, sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di prorogatio.

4.2.- In questa fase, i Consigli regionali «dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili». Essi, inoltre, devono «comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010).

Lo statuto regionale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo), reca ora un'esplicita limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato, circoscrivendoli ai soli «interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» (art. 86, comma 3, lettera *a*).

Con riguardo a quest'ultima tipologia di interventi, poi, il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l'urgenza e la necessità siano «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate» (art. 141, comma 2, della delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2).

4.3.- Alla luce di tali previsioni ed in considerazione del contenuto delle leggi oggetto del presente giudizio, solo l'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014 e gli artt. 9 e 11 della legge regionale n. 32 del 2014 sono stati legittimamente approvati dal Consiglio regionale in prorogatio.

Nell'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014, infatti, l'urgenza dell'intervento è espressamente dichiarata e discende dall'esigenza di adeguare - nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un *referendum* consultivo - la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie. La questione relativa a tale disposizione è, pertanto, non fondata.

È parimenti non fondata la questione relativa all'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2014, in relazione al quale l'urgenza di incrementare la spesa per il «Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà», è giustificata dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 euro, come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014.

4.4.- Diverso è il caso dell'art. 9 della legge regionale n. 32 del 2014.



Esso risulta legittimamente approvato dal Consiglio regionale, sotto il profilo dei poteri del medesimo in regime di prorogatio. Infatti, per tale disposizione, l'urgenza è connessa alla sottoposizione a sequestro di impianti che producono emissioni insalubri nell'atmosfera.

Nel merito, tuttavia, è fondata la questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 9, promossa, in via subordinata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione in esame, infatti, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, poiché detta una disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera, difforme da quanto previsto dall'art. 278 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Le ulteriori censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014, ad eccezione dell'art. 12; nonché l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), ad eccezione dell'art. 11;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera a), dello statuto regionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera a), dello statuto regionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s) e 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con in ricorso in epigrafe;

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 56

Sentenza 10 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Gioco e scommesse - Nuovi requisiti per i concessionari e nuovi obblighi a loro carico.

– Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), art. 1, comma 79, nonché i precedenti commi 77 e 78, in quanto richiamati dal comma 79.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, 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 dell'art. 1, comma 79, nonché dei precedenti commi 77 e 78, in quanto richiamati dal comma 79, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011) promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra B Plus Giocolegale ltd e l'Amministrazione autonoma monopoli di Stato ed altro, con ordinanza del 23 settembre 2013, iscritta al n. 280 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di B Plus Giocolegale ltd, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Andrea Scuderi e Carmelo Barreca per B Plus Giocolegale ltd e l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 settembre 2013, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), nonché dei commi 77 e 78 del medesimo art. 1, in quanto richiamati dal comma 79, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- La questione è sorta nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza pronunciata il 22 dicembre 2011 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, adito dalla società B Plus Giocolegale ltd per ottenere, con un primo ricorso, l'annullamento del decreto interdirigenziale 28 giugno 2011 del direttore dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d'ora in avanti, «AAMS»), recante la determinazione dei requisiti delle società concessionarie del gioco pubblico non a distanza e dei loro amministratori, e per ottenere, con un secondo ricorso per motivi aggiunti, l'annullamento del bando di gara indetto dalla AAMS per l'affidamento in concessione della realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito, mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, compresi il capitolato d'oneri, il capitolato tecnico, lo schema di convenzione e l'atto di approvazione di quest'ultimo.

1.2.- La società B Plus Giocolegale ltd, concessionaria per l'attivazione e la conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, ha aderito alla fase di «concreta sperimentazione e [...] avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto attraverso videoterminali in ambienti dedicati», prevista dall'art. 12, comma 1, lettera l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, a norma del quale la



AAMS doveva definire con propri decreti «le procedure di autorizzazione dei concessionari all'installazione, previo versamento di euro 15.000 ciascuno, di videoterminali fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di nulla osta dagli stessi già posseduti».

La società ha sostenuto in giudizio di avere diritto di proseguire la concessione “senza alcuna soluzione di continuità”, perché è stata autorizzata all'installazione dei videoterminali, dietro versamento delle somme come sopra stabilite, e ha fatto tempestiva richiesta di affidamento, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102. Secondo la sua prospettazione, questa norma ha previsto due distinte “modalità” di affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito, al fine di garantire l'esito positivo della fase di sperimentazione e avvio a regime di cui al citato art. 12, comma 1, lettera l), del d.l. n. 39 del 2009: a) «affidamento [...] agli attuali concessionari che ne facciano richiesta entro il 20 novembre 2009 e che siano stati autorizzati all'installazione dei videoterminali, con conseguente prosecuzione della stessa senza alcuna soluzione di continuità» (comma 7, lettera a); b) «affidamento della concessione ad ulteriori operatori di gioco, nazionali e comunitari», selezionati sulla base di requisiti definiti dall'amministrazione «in coerenza con quelli già richiesti e posseduti dagli attuali concessionari» (comma 7, lettera b).

La successiva legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), ai commi 77, 78 e 79 dell'art. 1, ha introdotto, a garanzia di plurimi interessi pubblici, disposizioni relative ai rapporti concessori sia in essere che da costituire, prevedendo l'aggiornamento alle nuove prescrizioni dello schema tipo di convenzione accessiva alla concessione nonché la sottoscrizione di un atto di integrazione della convenzione entro 180 giorni della entrata in vigore della legge.

Assumendo che queste nuove prescrizioni sono lesive di sue consolidate posizioni, perché impongono intollerabili pesi e oneri sia gestionali che economici, in assenza di indennizzi di sorta, la società ne ha eccepito l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 41 e 42, Cost., oltre che per il contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e dei diritti patrimoniali sanciti dal diritto europeo e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.3.- Il giudice *a quo* riferisce che con sentenza non definitiva n. 4371 del 2 settembre 2013, in accoglimento dell'appello “nei sensi e limiti di cui in motivazione”, ha statuito che nell'ipotesi in cui versa la società appellante non è necessario l'affidamento di una nuova concessione mediante gara, avendo essa diritto alla prosecuzione del rapporto senza soluzione di continuità, e ha pertanto riformato la sentenza impugnata, che aveva accolto solo parzialmente alcuni motivi del ricorso principale, respingendo nel resto le domande.

Riferisce altresì che, dovendo scrutinare - in riferimento al secondo, terzo e quarto motivo di appello - la legittimità degli atti che impongono alla società la sottoscrizione di uno «schema di atto integrativo» della convenzione di concessione, ha ritenuto di sollevare, ai fini della definizione del giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010, e dei precedenti commi 77 e 78, in quanto da esso richiamati e per la parte in cui risultano applicabili ai concessionari che si siano avvalsi della facoltà di cui all'art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009.

1.4.- Sulla rilevanza il Consiglio di Stato espone che l'art. 1, comma 79, della legge n. 220 del 2010 prevede l'introduzione di nuovi «requisiti» e «obblighi» a carico, oltre che dei nuovi concessionari, verosimilmente anche dei concessionari per i quali è stata accertata la «prosecuzione» della concessione, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, cosicché la soluzione della controversia non può prescindere dall'applicazione delle norme denunciate.

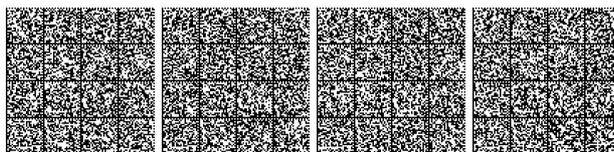
1.5.- La non manifesta infondatezza della questione viene circoscritta ai parametri di cui agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., sotto un duplice profilo.

In primo luogo, con riguardo alla possibilità per il legislatore di introdurre *ex novo* una disciplina recante nuovi requisiti ed obblighi, tali da poter pregiudicare una posizione “consolidata” del concessionario, il cui conseguimento ha implicato l'esborso non irrilevante di somme di denaro.

In secondo luogo, con riguardo al fatto che “le norme introdotte con la l. n. 220/2010 comportano una incidenza diretta sul libero esercizio della libertà di impresa restringendo pesantemente ed inammissibilmente la possibilità di accedere alla posizione di concessionario del gioco lecito e comunque gravando i concessionari di intollerabili oneri aggiunti e prescrizioni eccedenti la natura e il contenuto del rapporto”.

Pur non ignorando che il principio di irretroattività, sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, ha ricevuto “copertura” dalla Costituzione solo con riferimento alle leggi penali, il rimettente osserva che secondo la giurisprudenza della Corte la retroattività (ovvero l'applicazione *ex novo* di una legge sopravvenuta a situazioni preesistenti e diversamente regolate) incontra un limite nei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, cosicché devono essere censurate norme incidenti in modo irragionevole, come quelle in esame, «sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce un elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenza n. 236 del 2009)» (sentenza n. 209 del 2010).

A ciò si aggiunga che l'intervento legislativo pregiudica, nel caso concreto, una posizione conseguita dal concessionario “in prosecuzione” esercitando una facoltà “a titolo oneroso”, senza che la nuova disciplina preveda un indennizzo per il sacrificio imposto, onde la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale anche con riferimento all'art. 42, terzo comma, Cost.



A questo riguardo, il rimettente osserva che la concessione è in generale revocabile per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, ma che in tali casi l'art. 21-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di processo amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) prevede il diritto del concessionario a un indennizzo, determinandone la misura.

2.- Il 27 gennaio 2014 si è costituita la società B Plus Giocolegale Ltd, appellante nel processo principale, per sostenere le ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione ed insistere per l'accoglimento della questione.

Descritto lo svolgimento del giudizio *a quo* e ricostruita l'evoluzione del quadro normativo della materia, ha a sua volta sostenuto che le norme denunciate contrastano con l'art. 3 Cost., perché violano il legittimo affidamento da essa riposto nella stabile prosecuzione del rapporto di concessione non solo senza soluzione di continuità, ma anche senza modifiche contrattuali peggiorative della sua posizione giuridica, acquisita con notevoli investimenti compiuti per ottenere le autorizzazioni all'installazione dei videotermini e pregiudicata dalla forzata introduzione nel contratto di nuove clausole penali, di nuove cause di decadenza e di numerose disposizioni vessatorie, non previste nella generalità dei contratti pubblici, così da mettere in forse la conservazione del titolo concessorio.

Ha inoltre ribadito l'esistenza del contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost., poiché il vulnus al principio dell'affidamento si sottrarrebbe al giudizio di irragionevolezza solo se fosse accompagnato da un giusto indennizzo, analogo a quello previsto, nel caso di revoca della concessione per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, dall'art. 21-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990.

Infine, ha passato in rassegna i singoli obblighi ai quali, ai sensi delle norme denunciate, dovrebbe essere adeguata la convenzione, rilevandone nel dettaglio il conflitto con i parametri evocati.

3.- Il 22 gennaio 2014 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e, nel merito, la sua infondatezza.

Sotto il primo aspetto, la difesa dello Stato, richiamati i motivi dell'impugnazione proposta nel frattempo davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione dalle amministrazioni resistenti nel giudizio *a quo*, ha censurato la scelta del Consiglio di Stato di pronunciare una sentenza di accertamento del diritto del concessionario a proseguire il rapporto e di sollevare al contempo la questione di legittimità costituzionale. Secondo l'intervenuto, il giudice *a quo*, nel caso in cui avesse nutrito un dubbio di costituzionalità delle norme che introducono i nuovi obblighi del concessionario, avrebbe dovuto sospendere l'intero giudizio ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile, senza cimentarsi nel "ritaglio" di un rapporto unitario derivante dalla concessione di un servizio pubblico; operando diversamente, il Consiglio di Stato ha sostanzialmente disapplicato tali norme, anticipando la sentenza della Corte costituzionale.

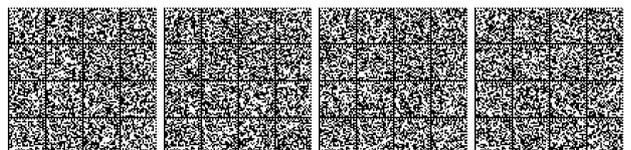
Inoltre, il rimettente non avrebbe considerato il disposto dell'art. 24, comma 35, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che, nel disciplinare l'affidamento in concessione della rete telematica del gioco lecito, con riferimento ai sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videotermini, prevede alla lettera *a*), che «nel caso in cui risultino aggiudicatari soggetti già concessionari gli stessi mantengono le autorizzazioni alla installazione dei videotermini già acquisite, senza soluzione di continuità [...]». Da questa norma si desume, secondo l'intervenuto, che ai soggetti già concessionari del servizio sono comunque affidate nuove concessioni, a cui si applicano le norme denunciate, pertanto gli atti dovrebbero essere restituiti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce delle discipline testé menzionate.

Nel merito, ricostruito il complesso quadro normativo, ha osservato che l'attuale disciplina delle concessioni per la raccolta e gestione del gioco lecito è improntata alla tutela di rilevanti interessi pubblici, indicati nel comma 77 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (la garanzia di trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali circa i proventi del gioco ed il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata), che giustificano un più severo ed attento regime di controlli dei soggetti i quali eseguono tali attività per conto dello Stato, anche con riguardo ai requisiti soggettivi e patrimoniali che devono possedere.

Le norme denunciate, pertanto, non violano gli artt. 3 e 41 Cost. e rispettano anche i principi comunitari in tema di parità di trattamento e di libertà d'impresa, perché i nuovi requisiti, che restringono l'accesso alle attività in concessione, sono richiesti in eguale misura a tutti i soggetti selezionati o da selezionare; rispetto al quale non si ispira, invece, la tesi accolta dal giudice *a quo*, secondo cui la ricorrente ha diritto a proseguire la concessione per altri nove anni, senza procedura selettiva aperta.

L'intervenuto esclude altresì il contrasto con l'art. 42 Cost., per la mancata previsione normativa di un indennizzo per i sacrifici imposti al concessionario dai nuovi obblighi contrattuali, rilevando che gli investimenti compiuti nel corso della concessione scaduta nel 2009 devono considerarsi già ammortizzati e che quelli diretti ad acquisire le autorizzazioni ad installare i videotermini "sono divenuti liberamente commerciabili dall'avente diritto anche prima ed indipendentemente dal rilascio di una nuova concessione o proroga".

Infine, le norme denunciate non determinano l'applicazione retroattiva alle concessioni in corso di clausole contrattuali più severe, come ha sostenuto il giudice *a quo*, bensì prescrivono l'adeguamento alla disciplina sopravvenuta delle concessioni nuove, prorogate o rinnovate, sulla base di atti integrativi volontari.



In ogni caso, anche qualora si trattasse di applicazione retroattiva, la questione sarebbe infondata, perché secondo la giurisprudenza costituzionale l'assetto di preesistenti rapporti giuridici può essere legittimamente alterato da una norma sopravvenuta in presenza di interessi generali, sempre che il loro contemperamento con il contrapposto principio di affidamento sia improntato a criteri di ragionevolezza. Sotto tale aspetto, le norme denunciate sembrano sorrette da adeguata ragione giustificatrice, avendo prescritto anche per i soggetti già concessionari il possesso di determinati requisiti per l'esercizio dell'attività imprenditoriale nel settore dei giochi, al fine di conseguire specifici e ragionevoli obiettivi, funzionali alla realizzazione degli interessi generali indicati nelle norme denunciate.

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, B Plus Giocolegale Ltd ha ulteriormente illustrato, richiamando la giurisprudenza costituzionale, la violazione dei parametri evocati, con particolare riguardo al principio di affidamento di cui all'art. 3 Cost., la lesione del quale si connoterebbe di particolare rilievo nel caso di specie, attesa l'incidenza sostanzialmente retroattiva delle norme denunciate su un rapporto di durata, fonte di situazioni consolidate del concessionario, che in base ad esse aveva calibrato gli oneri economici e le corrispondenti aspettative.

Riesaminate nel dettaglio le singole disposizioni alle quali la convezione dovrebbe adeguarsi, la parte ne ha illustrato il contrasto anche con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che all'art. 1 (protezione della proprietà) del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), rilevando, sotto il primo profilo, che il principio dell'affidamento rientra, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tra i principi fondamentali dell'Unione europea, cosicché la Corte costituzionale ben potrebbe richiedere una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 del Trattato che istituisce la Comunità europea), ovvero disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché decida la controversia non applicando le norme interne confliggenti con il diritto dell'Unione europea; sotto il secondo profilo, che le aspettative economiche derivanti dalla concessione di gioco lecito, di cui essa è titolare, rientrano nella sfera di tutela apprestata dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali, cosicché nella specie dovrebbe ritenersi violato, per le stesse ragioni addotte a sostegno del denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., il principio di proporzionalità del sacrificio imposto al diritto fondamentale del singolo, rispetto al fine di pubblica utilità perseguito dal legislatore.

5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha meglio illustrato le ragioni dell'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, già proposta nell'atto di intervento, osservando che il Consiglio di Stato ha sollevato la questione nonostante avesse già pronunciato sentenza di annullamento degli atti impugnati, definendo il giudizio e facendo così venir meno la necessaria pregiudizialità dell'incidente di costituzionalità rispetto alla causa principale, nella quale, una volta accertata la prosecuzione del rapporto di concessione sulla base degli obblighi preesistenti, le norme denunciate sono state sostanzialmente disapplicate.

Altro profilo di inammissibilità della questione deriva, secondo l'intervenuto, dal difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione, essendosi il giudice *a quo* limitato a ricostruire i fatti di causa e a indicare le norme sospettate di incostituzionalità, senza formulare chiaramente il *petitum* e omettendo di assolvere al doveroso tentativo di un'interpretazione adeguatrice delle norme denunciate, che consideri le peculiarità del settore economico in esame, l'accesso al quale è necessariamente ristretto dall'esigenza di assicurare, mediante la previsione *ex lege* di specifici requisiti soggettivi ed oggettivi, idonei livelli di onorabilità e di solidità economico-finanziaria di coloro ai quali la pubblica amministrazione affida l'attività di raccolta e gestione dei giochi e delle scommesse, in funzione dei preminenti interessi pubblici coinvolti, che giustificano eventuali limitazioni della libertà di iniziativa economica privata ed escludono la violazione del principio di uguaglianza.

Nel merito, ha ribadito che non esiste violazione dei parametri evocati, sottolineando la ragionevolezza delle modifiche contrattuali introdotte dalle norme denunciate, anche a volerne ammettere la maggiore onerosità per il concessionario (in analogia con quanto si è verificato, previo superamento del vaglio comunitario, nel simmetrico settore delle concessioni autostradali), al fine di perseguire primari interessi di tutela dell'ordine pubblico e del consumatore, nonché di prevenzione delle frodi e delle infiltrazioni criminali, cui si è ispirata anche la legislazione successiva, che ha inasprito i requisiti di onorabilità a carico dei rappresentanti legali delle società concessionarie e di tutti i soggetti che partecipano direttamente o indirettamente al loro capitale, con quote superiori al 2 per cento (art. 24, commi 24, 25 e 26, del d.l. n. 98 del 2011).

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, nonché dei precedenti commi 77 e 78, in quanto richiamati dal comma 79, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost.

Le norme denunciate prevedono l'aggiornamento dello schema-tipo di convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici, in modo che i concessionari siano dotati dei nuovi «requisiti» e accettino i nuovi «obblighi» prescritti, rispettivamente, nelle lettere *a)* e *b)* del comma 78, e che i contenuti delle convenzioni in essere siano adeguati agli «obblighi» di cui sopra.



In particolare, il comma 79 prevede che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti concessionari ai quali sono già consentiti l'esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici sottoscrivono l'atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione occorrente per adeguarne i contenuti ai principi di cui al comma 78, lettera b), numeri 4), 5), 7), 8), 9), 13), 14), 17), 19), 20), 21), 22), 23, 24), 25) e 26)».

1.1.- La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso contro l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (d'ora in avanti, «AAMS») dalla società B Plus Giocolegale Ltd, concessionaria della rete per la gestione telematica del gioco lecito mediante apparecchi da divertimento e intrattenimento, nonché delle attività connesse.

La società ha aderito alla fase di «concreta sperimentazione e [...] avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto attraverso videoterminali in ambienti dedicati», prevista dall'art. 12, comma 1, lettera l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, a norma del quale la AAMS doveva definire con propri decreti «le procedure di autorizzazione dei concessionari all'installazione, previo versamento di euro 15.000 ciascuno, di videoterminali fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di nulla osta dagli stessi già posseduti».

Essendo stata autorizzata all'installazione dei videoterminali dietro pagamento delle somme sopra indicate, B Plus Giocolegale Ltd sostiene di avere diritto di proseguire la concessione senza obbligo di partecipare ad una gara, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo il quale le concessioni della rete per la gestione telematica del gioco lecito sono affidate agli attuali concessionari che ne abbiano fatto richiesta entro il 20 novembre 2009 e che siano stati autorizzati all'installazione dei videoterminali, «con conseguente prosecuzione della stessa senza alcuna soluzione di continuità» (lettera a), ovvero «ad ulteriori operatori di gioco, nazionali e comunitari», selezionati sulla base di requisiti definiti dall'amministrazione «in coerenza con quelli già richiesti e posseduti dagli attuali concessionari» (lettera b).

Per tali ragioni ha adito il Tribunale amministrativo regionale del Lazio impugnando, con un primo ricorso, il decreto interdirigenziale 28 giugno 2011 del direttore della AAMS, recante la determinazione dei requisiti delle società concessionarie del gioco pubblico non a distanza e dei loro amministratori, e, con un secondo ricorso per motivi aggiunti, il bando di gara indetto dalla AAMS per l'affidamento in concessione della realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco lecito, compresi il capitolato d'oneri, il capitolato tecnico e lo schema di convenzione, nonché l'atto di approvazione dello schema di atto di convenzione.

Assumendo che le nuove prescrizioni introdotte dall'art. 1, commi 77, 78 e 79, della legge n. 220 del 2010, nella parte in cui sono applicabili ai rapporti di concessione in atto, ledono le sue consolidate posizioni, la società ne ha eccepito l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., oltre che il contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e dei diritti patrimoniali sanciti dal diritto europeo e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché impongono intollerabili pesi e oneri sia gestionali che economici, in assenza di indennizzi di sorta.

Accolti dal TAR del Lazio solo in parte i motivi del ricorso principale e rigettata nel resto la domanda, B Plus Giocolegale Ltd ha proposto appello al Consiglio di Stato, che, pronunciata sentenza con la quale ha riconosciuto il diritto della società di proseguire il rapporto di concessione senza essere assoggettata a gara, ha sollevato con separata ordinanza la questione di legittimità in esame.

2.- Il giudice *a quo* sospetta che il comma 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011), e i commi 77 e 78 dello stesso art. 1, in quanto richiamati dal comma 79 e resi applicabili anche ai soggetti già concessionari che, avvalendosi della facoltà prevista dal citato art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, abbiano richiesto l'affidamento delle concessioni entro il 20 novembre 2009 e ottenuto l'autorizzazione all'installazione dei videoterminali, con conseguente prosecuzione della concessione stessa «senza alcuna soluzione di continuità», violino i seguenti parametri:

a) l'art. 3 Cost., perché impongono al concessionario al quale sono già stati consentiti l'esercizio e la raccolta non a distanza dei giochi pubblici di integrare la convenzione che accede alla concessione con nuovi requisiti e obblighi, incidendo in modo irragionevole sul suo legittimo affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici;

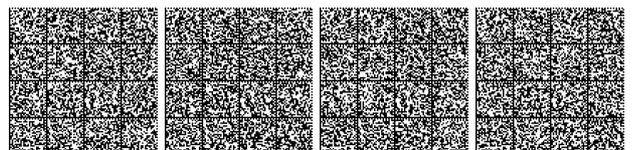
b) l'art. 41, primo comma, Cost., perché restringono la possibilità di diventare concessionario della gestione del gioco lecito e gravano il concessionario di requisiti e obblighi aggiuntivi, incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata;

c) l'art. 42, terzo comma, Cost., perché non prevedono alcun indennizzo per il sacrificio imposto al concessionario che ha ottenuto di proseguire il rapporto dietro un esborso non irrilevante di somme di denaro.

2.1.- Le norme denunciate fanno parte della disciplina delle concessioni per l'esercizio e la raccolta dei giochi pubblici.

La materia dei giochi pubblici è riservata al monopolio dello Stato, che ne può affidare a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione di servizio, sulla base di una disciplina che trova origine negli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina dell'attività di giuoco).

Il gioco pubblico è lecitamente praticato mediante apparecchi e congegni da intrattenimento, differenziati in base alla possibilità di conseguire vincite in denaro, alla componente aleatoria del gioco e alla sua maggiore o minore rischiosità, ai sensi dell'art. 110, commi 6 e 7, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).



L'art. 14-*bis*, comma 4, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 640 (Imposta sugli spettacoli), nel testo sostituito dal comma 4 dell'art. 22 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), ha previsto l'istituzione di una o più reti per la gestione telematica degli apparecchi per il gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; ha altresì previsto che per la gestione di queste reti la AAMS possa avvalersi di uno o più concessionari individuati con procedura ad evidenza pubblica.

Lo Stato ha quindi affidato un numero predeterminato di concessioni onerose per la gestione e l'organizzazione degli apparecchi denominati con l'acronimo AWP (Amusement With Prizes), collegati a reti telematiche, ma con un sistema di gioco residente all'interno degli apparecchi stessi. I concessionari iniziali AWP furono dieci, tra i quali la società B Plus Giocolegale ldt, appellante nel processo principale. La durata della convenzione fu stabilita in cinque anni, decorrenti dal luglio 2004 e con scadenza al 31 ottobre 2009, prorogabile per un anno.

L'art. 1, comma 525, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), novellando il comma 6 dell'art. 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ha introdotto apparecchiature denominate con l'acronimo VLT (Video Lottery Terminal). La maggiore rischiosità di questi nuovi apparecchi avrebbe dovuto essere compensata dal fatto che il loro utilizzo è consentito solo in locali ad accesso limitato e che i corrispondenti sistemi di gioco sono collocati in ambienti telematici remoti distanti dalle sale da gioco, con i quali il giocatore si collega attraverso videotermini.

Dopo una prima fase di stallo (il regolamento ministeriale contemplato dal novellato art. 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non è mai stato emanato), un'improvvisa accelerazione all'avvio delle VLT si è avuta nel 2009, in concomitanza con il terremoto dell'Aquila e per la necessità di reperire in via d'urgenza risorse finanziarie aggiuntive, con l'art. 12, comma 1, lettera l), del d.l. n. 39 del 2009. Secondo tale disposizione, a decorrere dal 2009 la AAMS avrebbe potuto attuare «la concreta sperimentazione e l'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videotermini in ambienti dedicati», definendo con propri decreti «le procedure di autorizzazione dei concessionari all'installazione, previo versamento di euro 15.000 ciascuno, di videotermini fino ad un massimo del quattordici per cento del numero di nulla osta dagli stessi già posseduti».

L'art. 21 del successivo d.l. n. 78 del 2009 ha disposto l'avvio delle «procedure occorrenti per un nuovo affidamento in concessione della rete per la gestione telematica del gioco lecito», al fine di «garantire l'esito positivo della concreta sperimentazione e dell'avvio a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videotermini di cui all'articolo 12, comma 1, lettera l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77» (comma 7, alinea).

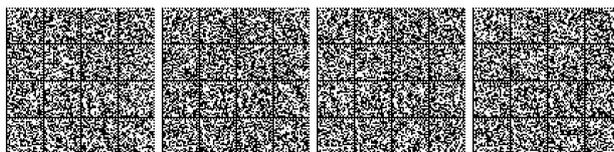
Per pervenire al «nuovo affidamento», la norma ha previsto due distinte «modalità», in ambedue le ipotesi a fronte del versamento di euro 15.000 per videoterminale e nei limiti del 14 per cento del numero di nulla osta già posseduti: a) «affidamento delle concessioni agli attuali concessionari che ne facciano richiesta entro il 20 novembre 2009 e che siano stati autorizzati all'installazione dei videotermini, con conseguente prosecuzione della stessa senza alcuna soluzione di continuità» (comma 7, lettera a); b) «affidamento della concessione ad ulteriori operatori di gioco, nazionali e comunitari», selezionati sulla base di requisiti definiti dall'amministrazione «in coerenza con quelli già richiesti e posseduti dagli attuali concessionari» (comma 7, lettera b).

La successiva legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), ai commi 77, 78 e 79 dell'art. 1, ha introdotto le norme oggetto di censura, a garanzia di plurimi interessi pubblici, quali la trasparenza, la pubblica fede, l'ordine pubblico e la sicurezza, la salute dei giocatori, la protezione dei minori e delle fasce di giocatori adulti più deboli, la protezione degli interessi erariali relativamente ai proventi pubblici derivanti dalla raccolta del gioco. Con esse, sia i nuovi concessionari, sia i titolari delle concessioni in corso, sono assoggettati a nuovi «obblighi», in prevalenza di natura gestionale, diretti al mantenimento di indici di solidità patrimoniale per tutta la durata del rapporto. A questi si affiancano «obblighi» che concorrono alla protezione dei consumatori e alla riduzione dei rischi connessi al gioco o che introducono clausole penali e meccanismi diretti a rendere effettive le cause di decadenza dalla concessione. Sono infine previsti «obblighi» di prosecuzione interinale dell'attività e di cessione non onerosa o di devoluzione all'amministrazione concedente, su sua richiesta, della rete infrastrutturale di gestione e raccolta del gioco, dopo la scadenza del rapporto.

3.- Così ricostruito il quadro normativo della fattispecie, va esaminata in limine, al fine di delimitare l'oggetto del giudizio di costituzionalità, l'ammissibilità di alcune deduzioni svolte da B Plus Giocolegale ldt, appellante nel processo principale, non contenute nell'ordinanza di rimessione, che tendono ad ampliare il *thema decidendum*.

Verranno esaminati subito dopo alcuni preliminari dubbi di ammissibilità, sollevati dalla difesa dello Stato, attinenti sia al requisito della rilevanza che alla sufficienza della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

3.1.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, B Plus Giocolegale ldt ha dedotto, tra l'altro, che le norme denunciate si pongono in contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione sia all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela il principio dell'affidamento, sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in tema di protezione della proprietà, estesa dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo agli interessi patrimoniali e ai diritti immateriali.



Sotto il primo profilo, ha rilevato che la Corte costituzionale potrebbe anche richiedere una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 del trattato che istituisce la Comunità europea), ovvero disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché decida la controversia non applicando le norme interne confliggenti con il diritto dell'Unione europea.

Come si desume dall'espresso riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost. (da intendere limitato al primo comma, *ratione materiae*), tali deduzioni si traducono in ulteriori censure di costituzionalità, per contrasto con le indicate norme dell'Unione europea e della CEDU, assunte quali parametri interposti.

Si tratta di questioni inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente.

In relazione al *thema decidendum*, invero, si deve precisare che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex *plurimis*, sentenze n. 275 del 2013, n. 271 del 2011, n. 236 del 2009).

Quanto alle subordinate istanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea o di restituzione degli atti al giudice *a quo*, la loro inammissibilità deriva, in via consequenziale e assorbente, dalla mancata pendenza davanti a questa Corte, per le ragioni appena esposte, di una questione di legittimità delle norme nazionali, in riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., per incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, tale per cui una questione pregiudiziale interpretativa possa assumere rilevanza al fine della definizione del giudizio di costituzionalità.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in primo luogo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, perché il Consiglio di Stato avrebbe già pronunciato l'annullamento degli atti impugnati, definendo il giudizio e facendo così venir meno, con l'esaurimento del suo potere decisorio, la necessaria pregiudizialità dell'incidente di costituzionalità rispetto alla causa principale.

L'eccezione è infondata.

Nell'ordinanza di rimessione si legge che con la sentenza n. 4371 del 2 settembre 2013 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello "nei sensi e limiti di cui in motivazione" e, per l'effetto, "in riforma della sentenza impugnata", ha accolto "il ricorso instaurativo del giudizio di I grado ed il ricorso per motivi aggiunti", rigettando invece la domanda di risarcimento dei danni.

L'accoglimento dell'appello nei termini precisati nella motivazione della sentenza - riportata pressoché integralmente nell'ordinanza di rinvio - consente di ritenere limitato, il conseguente accoglimento del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado e del ricorso per motivi aggiunti, alle statuizioni dei provvedimenti impugnati in primo grado che assoggettano all'obbligo di gara i titolari di concessioni in atto. Essendo stato così escluso che questi ultimi, i quali siano stati autorizzati ad installare i videoterminali e abbiano fatto tempestiva richiesta di affidamento, in forza del cosiddetto "sistema binario" introdotto dall'art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, «sia[no] tenut[i] a partecipare a una nuova gara per il (ri)affidamento della concessione in essere», resta da definire la questione della legittimità dell'imposizione anche ad essi, con apposito atto integrativo della convenzione, dei nuovi «obblighi» introdotti dalle norme denunciate. Di modo che, rispetto a questa seconda questione, si deve ritenere non esaurito il potere decisorio del giudice *a quo*, il quale si è riservato il giudizio definitivo su di essa all'esito della pronuncia sulla legittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

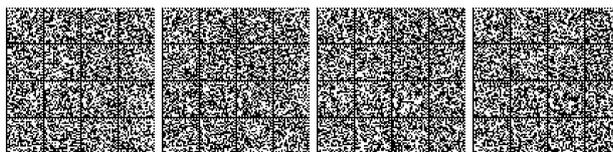
Ne consegue la sicura rilevanza della questione, perché il contestato adeguamento della convenzione, nel caso sottoposto alla cognizione del giudice *a quo*, deriva esclusivamente dall'applicazione del comma 79 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010.

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto l'ulteriore profilo dell'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, perché il rimettente si sarebbe limitato a ricostruire i fatti di causa e a indicare le norme sospettate di incostituzionalità, senza formulare chiaramente il petitum e omettendo di assolvere al doveroso tentativo di un'interpretazione adeguatrice delle norme denunciate.

L'eccezione è infondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la motivazione dell'ordinanza di rimessione deve contenere indicazioni sufficienti a una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la sua non manifesta infondatezza (ex *plurimis*, da ultimo, sentenza n. 128 del 2014).

Nel caso concreto all'esame della Corte, tale onere è stato assolto anche con riguardo al requisito della non manifesta infondatezza, perché, nonostante l'indubbia sintesi dell'impianto argomentativo della questione, l'ordinanza pone con chiarezza il tema della violazione del principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica, che sarebbe stato inciso dall'intervento legislativo su un rapporto di durata in atto, con l'introduzione di modifiche contrattuali irragionevolmente peggiorative di consolidate posizioni del concessionario, specie se valutate in relazione agli investimenti e agli oneri eco-



nomici da esso già assunti, e stabiliti *ex lege*, per ottenere la prosecuzione del rapporto. Né sono individuabili spazi per una diversa interpretazione delle norme denunciate, alla cui stregua l'adeguamento della convenzione è imposto, senza equivoci, a tutti i soggetti concessionari ai quali sono già consentiti l'esercizio e la raccolta a distanza dei giochi pubblici.

Analoghe considerazioni valgono per la motivazione della non manifesta infondatezza delle altre censure, riferite agli artt. 41, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., le quali, partendo dalle stesse premesse di fatto, giungono alla conclusione che dalla sopravvenuta modifica normativa consegue, sia un inammissibile limite all'iniziativa economica dei concessionari, ai quali sono imposti oneri aggiuntivi e prescrizioni eccedenti la natura e il contenuto del rapporto, sia un forzato sacrificio di posizioni ottenute esercitando una facoltà "a titolo oneroso", senza alcun indennizzo, previsto invece nella disciplina della revoca dei provvedimenti a efficacia durevole per sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

4.- Nel merito la questione non è fondata innanzitutto in relazione alla violazione dell'art. 3 Cost.

4.1.- Il giudice *a quo* risolve la sostanza della censura nella considerazione che il legislatore ha inciso sul preesistente assetto di interessi in senso peggiorativo per il concessionario, determinando ciò una irragionevole violazione del suo affidamento nella certezza della sua posizione giuridica.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari 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. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 31 del 2011).

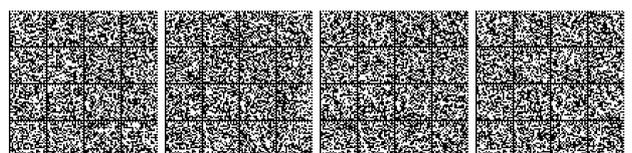
A maggior ragione ciò vale per rapporti di concessione di servizio pubblico, come quelli investiti dalle norme censurate, nei quali, alle menzionate condizioni, la possibilità di un intervento pubblico modificativo delle condizioni originarie è da considerare in qualche modo connaturata al rapporto fin dal suo instaurarsi. E ancor più, si può aggiungere, ciò deve essere vero, allorché si verta in un ambito così delicato come quello dei giochi pubblici, nel quale i valori e gli interessi coinvolti appaiono meritevoli di speciale e continua attenzione da parte del legislatore.

Proprio in ragione dell'esigenza di garantire un livello di tutela dei consumatori particolarmente elevato e di padroneggiare i rischi connessi a questo settore, la giurisprudenza europea ha ritenuto legittime restrizioni all'attività (anche contrattuale) di organizzazione e gestione dei giochi pubblici affidati in concessione, purché ispirate da motivi imperativi di interesse generale, quali sono certamente quelli evocati dall'art. 1, comma 77, della legge n. 220 del 2010 (contrasto della diffusione del gioco irregolare o illegale in Italia; tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e dei consumatori, specie minori d'età; lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore), e a condizione che esse siano proporzionate (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 30 giugno 2011, in causa C-212/08).

Le norme denunciate introducono «requisiti» in tema di forma giuridica dell'impresa, sede legale, residenza delle infrastrutture, capacità tecnico-infrastrutturale, solidità patrimoniale e finanziaria, nonché garanzie e misure atte a prevenire conflitti di interessi o a garantire l'onorabilità e professionalità degli amministratori, e impongono «obblighi» di periodica comunicazione alla AAMS di informazioni e dati contabili, di immediata e integrale ricostituzione del capitale sociale in determinati casi, di mantenimento di un certo rapporto di indebitamento, di distribuzione di dividendi solo subordinatamente al mantenimento dei livelli di servizio richiesti al concessionario, di sottoposizione delle operazioni che implicano mutamenti soggettivi del concessionario ad autorizzazione preventiva della AAMS, di adozione di strumenti per escludere i minori dall'accesso al gioco, di promozione di comportamenti responsabili di gioco, di cessione non onerosa della rete infrastrutturale alla scadenza della concessione.

Poiché nell'ordinanza di rimessione la questione è sollevata con generico e indistinto riferimento a tutte le disposizioni che prescrivono i requisiti e gli obblighi descritti, senza che sia precisato sotto quale specifico profilo sia stato leso l'affidamento del concessionario in relazione ad essi (in termini, ad esempio, di minore redditività, di irrecuperabilità di costi e investimenti, di mancato possesso di alcuni dei requisiti introdotti), né se le misure imposte siano, nel loro complesso, sproporzionate (e in particolare idonee in concreto ad alterare irrimediabilmente l'equilibrio contrattuale o a espellere indirettamente l'operatore dal mercato), l'effettivo impatto delle norme denunciate sulle posizioni del concessionario non può essere valutato comparativamente con le effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici alla cui cura esse sono preordinate.

Peraltro, anche volendo entrare nel merito della valutazione dei singoli obblighi imposti al concessionario, si può osservare che in vari casi la loro effettiva consistenza non è definita direttamente dalla legge, ma affidata da essa alla



determinazione dell'amministrazione e in particolare a un decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze o a un decreto direttoriale della AAMS. Così è per i requisiti di patrimonializzazione e indebitamento, per la trasmissione delle informazioni, dei dati e delle contabilità relativi all'attività di gioco, nonché per la trasmissione annuale del quadro informativo minimo dei dati economici, finanziari, tecnici e gestionali (numeri 4, 9, 19 e 20 del comma 78, lettera b, richiamati dal comma 79). Sicché, escluso che l'imposizione di oneri aggiuntivi in corso di rapporto sia di per sé in assoluto intollerabile, la sua concreta tollerabilità, nel caso delle specifiche disposizioni di legge della cui costituzionalità il rimettente dubita, andrebbe valutata anche in ragione della misura di tali oneri e, di conseguenza, la verifica della loro ragionevolezza e proporzionalità andrebbe operata sull'atto amministrativo che tale misura determina.

Quanto alla specifica posizione dei concessionari «preesistenti» - aventi diritto alla prosecuzione del rapporto ai sensi dell'art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, e assoggettati anch'essi ai nuovi obblighi in base alle norme censurate - e al suo supposto carattere consolidato, non si può non rilevare innanzitutto l'originaria instabilità del nuovo rapporto concessorio (o della prosecuzione del rapporto concessorio scaduto, secondo la prospettazione del rimettente), derivante, per un verso, dall'essere esso sorto nel contesto di quella che la legge definisce una «concreta sperimentazione» dei nuovi sistemi di gioco (art. 12, comma 1, lettera l), del d.l. n. 39 del 2009), e, per altro verso, dall'essere stati individuati, gli stessi concessionari, con una modalità di affidamento (l'assegnazione diretta per legge, sulla base di una loro semplice opzione, ancorché a fronte del pagamento di una somma di denaro), costituente una vistosa eccezione alla regola generale della concorrenzialità. Quest'ultima circostanza in particolare - anche al di là di ogni considerazione sulle ragioni eccezionali che possono aver determinato la scelta del legislatore - contribuisce ad accentuare il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e, con esso, la sua ancora maggiore attitudine a essere oggetto di interventi regolativi pubblici funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale.

Si consideri, inoltre, che la mancata estensione ai concessionari «preesistenti», che già avevano ottenuto in affidamento diretto la gestione dei nuovi apparecchi, dei requisiti e obblighi introdotti *ex lege*, avrebbe creato un irragionevole vantaggio competitivo di questi rispetto ai nuovi concessionari che a tali requisiti e obblighi sono ovviamente soggetti, con la conseguenza di un'ulteriore ingiustificata lesione del principio di concorrenza (sentenza n. 34 del 2015, in materia di incrementi tariffari concernenti l'attività di cava).

In definitiva, i pesi imposti dalle norme denunciate non solo sono connaturali al regime di concessione del gioco pubblico, che deve tutelare plurimi interessi generali, ma costituiscono anche, nel caso di specie, una misura minima di ripristino della par condicio dei gestori, del tutto giustificata dalla situazione di vantaggio del concessionario «preesistente» che, avendo aderito alla fase di sperimentazione e avviato a regime di sistemi di gioco costituiti dal controllo remoto del gioco attraverso videoterminali, non ha dovuto sottoporsi alla gara per il nuovo affidamento.

4.2. - Ne consegue che la questione è infondata in riferimento all'art. 3 Cost.

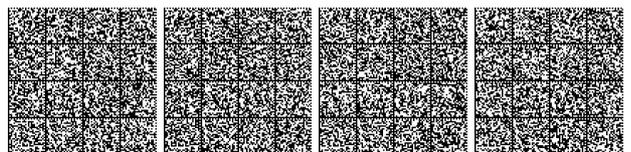
5.- La questione non è fondata nemmeno con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 41, primo comma, Cost.

5.1.- Secondo il giudice *a quo*, il dubbio di legittimità sorge, “[...] come prospettato dalla stessa società appellante, con riferimento al fatto che ‘le norme introdotte con la l. n. 220/2010 comportano una incidenza diretta sul libero esercizio della libertà di impresa restringendo pesantemente ed inammissibilmente la possibilità di accedere alla posizione di concessionario del gioco lecito e comunque gravando i concessionari di intollerabili oneri aggiunti e prescrizioni eccedenti la natura e il contenuto del rapporto’”.

Questa Corte ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale «non appaia arbitraria» e, «per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009).

Questi principi, secondo la giurisprudenza costituzionale, devono essere osservati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica considerata quale pubblico servizio, che è pur sempre espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 Cost., con la particolarità che al regime di ogni servizio pubblico è connaturale l'imposizione di controlli e programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali, sicché in tali ipotesi «[...] la individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato» e «può dar luogo ad interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese», sempre che l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue, ed in ogni caso che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta sacrificandone le opzioni di fondo» (sentenza n. 548 del 1990).

Il contrasto con l'art. 41 Cost. di limiti, vincoli e controlli imposti dal legislatore all'attività del concessionario, anche in costanza del rapporto, non discende dunque dal solo fatto che l'intervento normativo censurato incide, anche in modo rilevante, sull'organizzazione imprenditoriale del concessionario, condizionandone le scelte e i programmi di



investimento, ma, in applicazione dei principi espressi dalla giurisprudenza della Corte, perché sussista, richiede che a questi effetti limitativi della libertà d'impresa si accompagni l'arbitraria individuazione dell'utilità sociale perseguita dal legislatore o la palese incongruità delle misure adottate per perseguirla.

Nella specie, si versa in un caso di attività economica svolta dal privato in regime di concessione di un servizio pubblico riservato al monopolio statale e connotato dai preminenti interessi generali menzionati nel comma 77 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010. Al regime concessorio, in questa materia, è dunque connaturale l'imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica, che rispondono alla protezione di tali interessi. E tanto più lo è in un settore che, per le ragioni già indicate, presenta profili di delicatezza del tutto particolari, connessi alla rischiosità e ai pericoli propri della peculiare attività economica soggetta al regime di concessione.

Le norme denunciate sono dichiaratamente rivolte a contemperare gli interessi privati dei concessionari con i prevalenti interessi pubblici coinvolti nel settore dei giochi e delle scommesse e a migliorarne la tutela, senza che sia dato di rinvenire elementi di arbitrarietà nella loro individuazione. Al raggiungimento di questi obiettivi sono funzionali infatti anche elevati requisiti di onorabilità, di affidabilità e di solidità economico-finanziaria dei concessionari, in considerazione del rilevante valore economico delle attività connesse con il gioco e della conseguente necessità di prevenirne l'esercizio in maniera fraudolenta o per fini criminali.

Le nuove prescrizioni introdotte dalle norme denunciate, che richiedono il mantenimento di un più elevato indice di solidità economico-finanziaria dell'impresa del concessionario e il suo rispetto per l'intera durata della concessione, o che introducono clausole penali e meccanismi volti a rendere effettive le cause di decadenza dalla concessione, non sono pertanto né palesemente incongrue rispetto alle finalità individuate dal legislatore, né «eccedenti il contenuto e la natura del rapporto» o apportatrici di «intollerabili oneri aggiunti», come assume il giudice *a quo*.

6.- Nemmeno è fondata, infine, la questione relativa alla violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost.

6.1.- La censura si fonda sulla tesi, sostenuta dall'appellante nel processo principale e fatta propria dal rimettente, secondo cui i nuovi «obblighi» da inserire nella convenzione, nell'imporre il mantenimento di un più rigoroso indice di solidità patrimoniale anche al concessionario avente diritto alla prosecuzione del rapporto «senza soluzione di continuità», ai sensi dell'art. 21, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, vanificherebbero i rilevanti investimenti realizzati per ottenere tale prosecuzione, che era subordinata al conseguimento dell'autorizzazione all'installazione dei videoterminali per il controllo remoto del gioco, dietro versamento di euro 15.000 per ciascuno di essi. Ne deriverebbe, secondo il rimettente, l'illegittimità di una norma che, come quella denunciata, determina un sacrificio patrimoniale del concessionario, incidendo su posizioni conseguite a titolo oneroso, senza prevedere un adeguato indennizzo, come stabilito invece, in caso di revoca della concessione per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, dall'art. 21-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di processo amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il riferimento della censura alla violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., circoscrive il tema della violazione del principio del giusto indennizzo al caso di atti a contenuto espropriativo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale sussiste il principio, tratto dall'art. 42, terzo comma, Cost. secondo il quale rientra «nell'ambito della tutela della proprietà, accanto alla fattispecie dell'espropriazione formale, il complesso delle situazioni, le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto» (*ex plurimis*, sentenze n. 92 del 1982, n. 89 del 1976, n. 55 del 1968). Questo principio, tuttavia, opera esclusivamente nei confronti delle ablazioni reali, cioè di quelle espropriazioni che concernono i beni, con l'imposizione di limiti e vincoli che li svuotino del loro contenuto. Mentre esso non è applicabile alle prestazioni (o ablazioni) obbligatorie (sentenza n. 290 del 1987).

Nel caso ora sottoposto all'esame della Corte, un fenomeno di ablazione reale non viene ipotizzato dal giudice *a quo*, e nemmeno è ipotizzabile con riferimento alle somme pagate dal concessionario per conseguire le autorizzazioni all'installazione dei videoterminali, giacché la supposta perdita totale o parziale del capitale investito (di cui l'ordinanza di rimessione non fornisce tuttavia alcun riscontro, a fronte del presumibile ammortamento dei relativi costi, come ha rilevato la difesa dello Stato) costituirebbe al più un'incidenza solo riflessa dei vincoli di gestione imposti dalle norme denunciate, e si collocherebbe, come tale, fuori dall'ambito di protezione della norma costituzionale.

Non è pertinente, infine, il richiamo alla disciplina generale della revoca del provvedimento amministrativo a efficacia durevole per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (art. 21-*quinquies*, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990), che prevede l'obbligo dell'amministrazione di indennizzare il pregiudizio subito dai soggetti direttamente interessati. Non solo, infatti, l'indennizzo ivi contemplato non si collega a un atto ablativo, ma nemmeno, nella fattispecie in esame, viene in discussione una ipotesi di sopravvenuta inefficacia della concessione. Né è ipotizzabile che il richiamo all'indennizzo in caso di revoca si colleghi per implicito a una censura di disparità di trattamento normativo ai sensi dell'art. 3 Cost., non avendo il rimettente motivato sull'idoneità a fungere da *tertium comparationis* della situazione disciplinata dall'art. 21-*quinquies*, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 79, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011) nonché dei precedenti commi 77 e 78, in quanto richiamati dal comma 79, sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, e 42, terzo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150056

N. 57

Ordinanza 11 - 31 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Annullamento giudiziale del provvedimento lesivo - Termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria.

- 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), art. 30, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, 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. 30, comma 5, 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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra Cugnata Giovanni e il Comune di Chiavari con ordinanza del 22 gennaio 2014, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2014.



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

udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto una domanda di risarcimento danni da illegittima esclusione da un bando comunale di gara per l'esecuzione di lavori pubblici, l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Liguria - al fine del decidere sulla eccezione preliminare, formulata dalla resistente amministrazione, di inammissibilità della domanda, per intervenuta decadenza ai sensi dell'art. 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 30, comma 5, per sospetto contrasto con gli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);

che, in punto di rilevanza, si argomenta nell'ordinanza di rimessione, che - pur ricollegandosi la proposta azione risarcitoria ad un provvedimento comunale, ed al successivo suo annullamento in esito a ricorso straordinario al Capo dello Stato, risalenti (entrambi) ad epoca precedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo - «il collegio dovrebbe dichiarare inammissibile il ricorso» in ragione, appunto, della denunciata disposizione di cui al comma 5 del menzionato art. 30 - applicabile, per la sua natura di norma processuale, anche ai giudizi in corso - con la quale il legislatore dal 2010 ha sostituito il previgente termine prescrizionale con il nuovo termine di decadenza (nel caso sul iudice in concreto non osservato), per effetto del quale l'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi (connessa a quella di annullamento del provvedimento lesivo), ove non formulata nel corso dello stesso giudizio di annullamento, può essere proposta «sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza»;

che, ciò premesso, dubita, però, il rimettente che la riferita disposizione (la quale precluderebbe, nel giudizio *a quo* l'esame, nel merito, della domanda risarcitoria) sia compatibile con i parametri evocati, in relazione ai quali, dunque, sollecita a questa Corte lo scrutinio di legittimità costituzionale;

che, infatti, ad avviso di detto TAR, la non manifesta infondatezza della questione così sollevata «discende[rebbe], innanzi tutto, dal rilievo della irragionevole compressione del diritto di difesa in giudizio della parte danneggiata, con violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione», quale implicata dalla introduzione, senza un titolo legittimante e in assenza di un *tertium comparationis*, di un termine decadenziale in tema di azione risarcitoria, atteso che - come chiarito da «un ininterrotto e coerente insegnamento» - la decadenza ha per oggetto un "atto" (che per effetto di esso non può più essere compiuto), mentre ove si tratti, come nella specie, di "un rapporto", la correlativa estinzione per inerzia del titolare del diritto non sarebbe altrimenti riconducibile che all'istituto della prescrizione;

che, a maggior ragione, irragionevole sarebbe, comunque, la previsione di decadenza dalla domanda risarcitoria, quale ricollegata dal censurato comma 5 dell'art. 30 in esame, non già alla contestuale impugnazione del provvedimento lesivo, bensì alla diversa fattispecie di già acquisita certezza della illegittimità del provvedimento stesso;

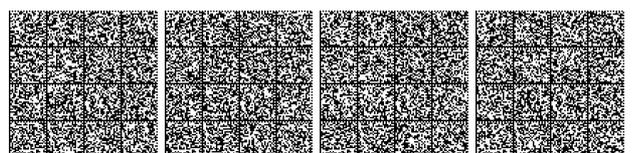
che risulterebbe, infine, violato, sempre secondo il rimettente, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in tema di "giusto processo", «in quanto il legislatore nazionale, fissando il suddetto ristretto termine decadenziale, ha interferito nell'amministrazione della giustizia, attribuendo alla pubblica amministrazione una posizione di vantaggio in assenza di "motivi imperativi di interesse generale", come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo»;

che, è intervenuto nel giudizio innanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria - nel presupporre che il denunciato art. 30, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 si applichi, in ragione della sua natura processuale, anche nel giudizio *a quo*, introdotto anteriormente alla sua entrata in vigore - non tiene adeguatamente conto della disposizione di cui all'art. 2 del Titolo II dell'Allegato 3 (Norme transitorie) del decreto stesso;

che, infatti, detta ultima disposizione - nel prevedere, (sotto la rubrica «Ultrattività della disciplina previgente») che «Per i termini che sono in corso alla data di entrata in vigore del codice [del processo amministrativo] continuano a trovare applicazione le norme previgenti» - non è altrimenti interpretabile che nel senso della sua riferibilità anche (e a maggior ragione) all'ipotesi di successione tra un termine sostanziale, qual è quello di prescrizione, ed un termine processuale precedentemente non previsto, quale appunto il termine di decadenza sub art. 30 citato, essendo una diversa lettura della predetta disposizione (nel senso, restrittivo, della sua riferibilità solo a termini processuali «in corso») innegabilmente contra Constitutionem, per la compromissione, che ne deriverebbe, non solo della tutela ma della esistenza stessa della situazione soggettiva (così, da ultimo, anche Consiglio di Stato, sezione terza, 22 gennaio 2014, n. 297);

che, pertanto, essendo vigente il regime di prescrizione quinquennale di diritto comune (art. 2947 cod. civ.) al momento della proposizione dell'azione risarcitoria di che trattasi, è a quel regime - e non alla sopravvenuta disciplina di cui al censurato art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 104 del 2010 - che il TAR avrebbe dovuto far riferimento ai fini della statuizione da adottare in ordine alla ammissibilità (*rectius*: tempestività) del ricorso;



che, per altro, anche agli effetti di detta (corretta) prospettiva decisoria (che, sia pur per altra via, conduce allo stesso risultato avuto di mira dall'ordinanza di rimessione), il TAR trascura, comunque, di precisare se il giudizio principale sia stato, o non, introdotto entro il quinquennio dall'adozione del provvedimento dell'amministrazione comunale da cui trae causa la domanda risarcitoria;

che, dunque, la motivazione sulla rilevanza della questione sollevata è, sotto duplice profilo, carente, dal che la manifesta inammissibilità della questione stessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione, nonché all'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

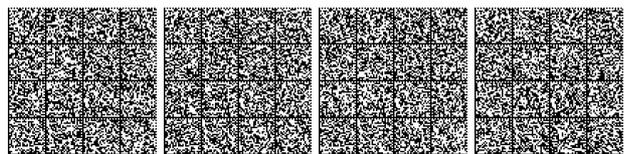
Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150057





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

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

Caccia - Norme della Regione Toscana in materia di ambiti territoriali di caccia - Ripartizione del territorio regionale in nove ATC con dimensioni e confini corrispondenti a quelli delle Province e con denominazioni identiche a quelle delle città capoluogo - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza della dimensione sub-provinciale degli ATC e della delimitazione di essi con confini naturali, previste dalla legge statale a fini di omogeneità territoriale e funzionale degli ATC - Contrasto con criteri volti a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

- Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, art. 3, comma 1, sostitutivo dell’art. 11 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 1.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocatura-stato.it), ricorrente;

Contro Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica, resistente;

Per l’impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 3, comma 1, della Legge Regionale Toscana 30 dicembre 2014 n. 88, pubblicata sul B.U.R. n. 66 del 31 dicembre 2014, avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 — Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)». Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia.

Con legge 11 febbraio 1992 n. 157 lo Stato ha dettato norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, in attuazione e recepimento delle direttive comunitarie.

La disciplina statale prevede che tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale sia soggetto a pianificazione faunistico venatoria, finalizzata — per quanto attiene alle specie carnivore — alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale, e — per quanti attiene alle altre specie — al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali ed alla regolamentazione del prelievo venatorio.

La pianificazione in questione è demandata alle regioni ed alle province, che vi provvedono destinandovi in modo differenziato il proprio territorio con le modalità fissate dalla stessa legge statale.

La legge statale impone che il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione sia destinato per una quota del 20/30 per cento alla protezione della fauna selvatica (intendendosi per protezione il divieto di abbattimento e cattura ai fini venatori) e consente una destinazione dello stesso territorio, fino ad un massimo del 15 per cento, a caccia riservata a gestione privata e a centri di riproduzione della fauna selvatica.

Sulla restante parte del territorio regionale devono essere promosse forme di gestione programmata della caccia; ed ai fini della pianificazione generale del territorio le regioni stesse devono predisporre piani faunistico venatori articolati per comprensori omogenei.

Le modalità di pianificazione del territorio per consentire la gestione programmata della caccia, fissate dalla legge statale, prevedono che ogni regione ripartisca il territorio stesso in ambiti territoriali di caccia (ATC); detti ambiti devono essere di dimensione sub provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.

Ogni ambito territoriale di caccia, una volta individuato dalla regione, riceve dal Ministero delle Politiche Agricole un indice di densità venatoria minima (risultante dal rapporto tra il numero dei cacciatori e il territorio agro-silvo-pastorale nazionale), che ha validità quinquennale.



Una volta conosciuto l'indice di densità minima dei propri ambiti territoriali di caccia, le regioni approvano ed applicano il piano faunistico venatorio ed il relativo regolamento di attuazione, anch'esso modificabile e revisionabile ogni cinque anni.

Per recepire le disposizioni della legge nazionale, la Regione Toscana ha emanato la legge regionale 12 gennaio 1994 n. 3, successivamente più volte modificata.

All'art. 11 la legge regionale prevedeva, in piena coerenza con la norma nazionale, che gli ambiti territoriali di caccia (ATC) avessero dimensione sub provinciale, con confini e denominazione individuati nel piano faunistico venatorio provinciale.

La legge regionale n. 88 del 30 dicembre 2014, pubblicata sul BURL Toscana n. 66 del 31 dicembre 2014, ha modificato la legge regionale n. 4/1994 con diverse disposizioni.

In particolare, l'art. 3 ha integralmente sostituito il testo dell'art. 11 della legge precedente prevedendo, tra l'altro, che gli ambiti territoriali di caccia (ATC) sono nove e con confini che coincidono con quelli delle province; la loro denominazione è quella della città capoluogo della provincia sul cui territorio insiste l'ambito.

In sostanza, il territorio dell'ambito di caccia si identifica fisicamente, in tutto e per tutto, con il territorio della relativa provincia venendo meno il carattere sub provinciale che la legge statale e la legge regionale previgente avevano stabilito.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene che questa norma leda il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni come fissato dalla Costituzione, e pertanto propone la presente impugnazione affidata al seguente

MOTIVO

Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Sotto la vigenza dell'art. 117 della Costituzione prima della sua riforma ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, la disciplina della caccia era materia affidata per le regioni a Statuto ordinario alla potestà legislativa concorrente, e dunque per essa la regione poteva emanare norme nel rispetto e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

In tale contesto, la legge 11 febbraio 1992 n. 157 aveva assunto la forza e la natura della legge quadro dettando, anche in attuazione della normativa comunitaria, i principi fondamentali della materia e demandando alle regioni la loro realizzazione attraverso una vastissima gamma di poteri legislativi e regolamentari con la connessa dotazione di funzioni amministrative.

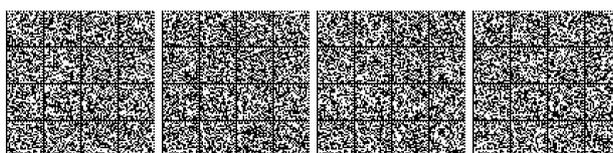
Come tale essa era stata considerata dalla giurisprudenza costituzionale nel valutare il canone di legittimità delle norme emanate dalle regioni a statuto ordinario enucleandone i principi fondamentali (v. ad es. Corte Cost. 30 dicembre 1997 n. 448 nei riguardi della Regione Liguria), senza tralasciare i suoi connotati di legge di grande riforma economico sociale affermata nel giudicare la legittimità delle norme emanate dalle regioni a statuto speciale aventi in materia potestà legislativa esclusiva (v. ad es. Corte Cost. 12 gennaio 2000 n. 4 nei riguardi della Regione Sicilia, e proprio sul punto della consistenza territoriale degli ambiti di caccia, e Corte Cost. 210/2001).

Nell'attuale assetto costituzionale, in cui la materia della caccia — non demandata alla potestà legislativa dello Stato — spetta alla competenza esclusiva delle regioni, occorre valutare se le singole norme configgano o meno con la riserva statale.

Si tratta quindi di vedere se la norma regionale Toscana qui denunciata, nella parte in cui individua l'estensione degli ambiti territoriali di caccia in perfetta coincidenza con l'area delle province così superando il vincolo di sub provincialità imposto dall'art. 14 della legge n. 157/1992, leda le prerogative dello Stato nel legiferare nelle materie di sua competenza, ed in particolare nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può infatti incidere sulla materia della caccia ove l'intervento dello Stato sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna (Corte Cost. 20 dicembre 2012 n. 5368).

E circa la portata lesiva della norma qui denunciata, la risposta non può che essere affermativa, proprio sulla base della considerazione che tale elemento territoriale ha ricevuto dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte Costituzionale infatti, nella citata sentenza n. 4/2000 ebbe ad affermare che la legge n. 157/2000 è tesa a perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo della salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'esercizio dell'attività venatoria, e che momento essenziale di tale equilibrio (che si attua attraverso una corretta programmazione della caccia) è la valorizzazione dei caratteri di omogeneità del territorio, che appunto portano alla corretta delimitazione degli ambiti territoriali di caccia.



In questa ottica, la configurazione prevista dalla legge nazionale di ripartizioni territoriali quanto più vicine agli interessati — nell'ottica del miglior rapporto tra il cacciatore ed il territorio stesso, nonché della valorizzazione del ruolo della comunità ivi insediata e chiamata a gestire le risorse faunistiche attraverso gli organi direttivi degli ambiti — appare un elemento di assoluta rilevanza tale da giustificare come essenziale la dimensione sub provinciale degli ambiti di caccia.

E di conseguenza è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la norma regionale che — in modo del tutto identico a quello della legge qui denunciata — aveva previsto ambiti territoriali di caccia di estensione corrispondente a quella delle provincie. E l'affermazione appare tanto più significativa quanto si consideri che essa è stata resa, prima della riforma costituzionale del 2001, nei confronti di potestà legislativa regionale esclusiva.

In sostanza, la dimensione sub provinciale degli ambiti territoriali di caccia è la sola che consente la piena valorizzazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche ed umane del singolo contesto spaziale, e che pertanto costituisce dato fondamentale della regola statale, perché realizza in pieno quelle esigenze di omogeneità del territorio, di ottimalità del rapporto tra cacciatori ed estensione superficiale e di partecipazione della collettività locale, che secondo la valutazione del legislatore nazionale sono fattori essenziali di tutela della fauna. E la tutela della fauna è elemento irrinunciabile del più ampio concetto di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, compito indiscutibilmente riservato allo Stato.

Si consideri che l'Istituto Nazionale Fauna Selvatica (ora ISPRA), nel «Documento Orientativo per i criteri di omogeneità e congruenza per la pianificazione faunistico venatoria», da un punto di vista squisitamente tecnico individua una dimensione ideale delle ATC compresa tra un minimo di alcune migliaia di ettari ed un massimo di 10.000/15.000 Ha. E tale orientamento tecnico scientifico è stato recepito nella scelta dimensionale degli ATC operata dal legislatore statale.

Ora, estendere l'estensione degli ambiti territoriali di caccia oltre la dimensione prevista dal legislatore appare misura che incide in modo inammissibile su quelle esigenze di tutela perché compromette quel requisito di omogeneità di habitat che la legge considera essenziale ai fini della tutela faunistica. Requisito di omogeneità che certamente non è ravvisabile in estensioni territoriali di dimensioni superiori, e soprattutto in presenza di territori provinciali — come quelli della regione Toscana la cui ampiezza e varietà di contesti naturali è garanzia di eterogeneità.

Né vale ad attenuare il giudizio negativo sul piano della legittimità costituzionale la previsione, nel corpo della norma denunciata, della possibilità di istituzione di sottoambiti; tale «apertura», infatti, per le sue caratteristiche future, eventuali, e come tali incerte, non è idonea a garantire il conseguimento dei fini di tutela perseguiti dalla norma statale (v. ancora Corte Cost. 12 gennaio 2000 n. 4 in presenza di analoga previsione affidata al potere assessorile).

Si aggiunge che l'art. 14 della legge n. 157/1992 non solo individua una dimensione sub provinciale come estensione ottimale degli ambiti, ma impone che essi siano definiti da confini naturali; con il che appare impossibile per la singola regione far coincidere gli ambiti stessi con il territorio di una provincia, delimitato da confini politici.

Il concetto è stato di recente ancora una volta ribadito dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente illegittima, proprio per i motivi sopra esposti e richiamati e proprio in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), l'art. 43 della legge n. 10/2004 della Regione Abruzzo che aveva indebitamente accorpato — addirittura in un unico comparto regionale — il proprio territorio agro-silvo-pastorale ai fini della programmazione dell'attività venatoria (Corte Cost. 17 giugno 2013 n. 142) in violazione del principio di tutela della fauna selvatica di competenza dello Stato e vincolante per le regioni.

P. Q. M.

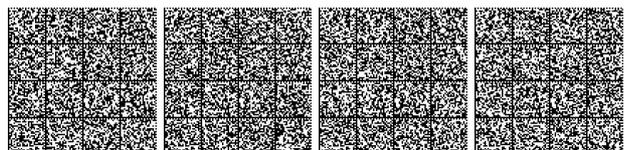
Per tutte le esposte argomentazioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa, conclude, affinché la Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014 n. 88, pubblicata sul BUR n. 66 del 31 dicembre 2014, in relazione all'art. 117, comma 2 lettera s) della Costituzione.

Si deposita:

delibera del Consiglio dei ministri nella seduta del 20 febbraio 2015.

Roma, 25 febbraio 2015

L'Avvocato dello Stato: MARCO CORSINI



N. 30

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

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Unioni di comuni - Previsione dell'esercizio da parte delle unioni di comuni lombardi di "almeno cinque delle funzioni comunali individuate dal legislatore come quelle fondamentali", ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost. - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale (d.l. n. 78/2010) che prevede l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Rifiuti - Previsione che con l'espressione "rifiuti prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani - Previsione che il contributo di cui all'art. 35, comma 7, del D.L. n. 133/2014, convertito in legge n. 164/2014, è determinato nella misura di euro 20 per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico e che il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le Regioni interessate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per l'introduzione di un vincolo non previsto dal legislatore nazionale per il trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della libera circolazione di beni tra le Regioni.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma secondo, lett. s), e 120.

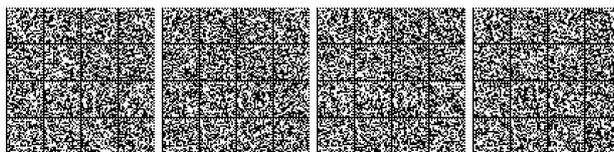
Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Previsione che la Giunta regionale possa consentire al concessionario delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche la prosecuzione temporanea delle concessioni in scadenza al 2017 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio fondamentale posto dalla legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica che prevede lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica - Lesione del principio di tutela della concorrenza - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. c).
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lett. e).

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale - Previsione per i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, le cui concessioni siano scadute o in scadenza, di un canone aggiuntivo, con applicazione anche alle prosecuzioni temporanee in essere alla data d'entrata in vigore della legge n. 35/2014, a decorrere dalla data di scadenza delle rispettive concessioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela della libera concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, art. 6, comma 1, lett. f) (aggiuntiva dei commi 5-bis, 5-ter, 5-quater e 5-quinquies dell'art. 53-bis della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26).
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 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 degli articoli 1 e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della legge Regione Lombardia n. 35 del 30 dicembre 2014, intitolata "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) — Collegato 2015" pubblicata



nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 53, supplemento del 31 dicembre 2014, per contrasto con gli articoli 3, 117, primo comma, 117 secondo comma, lettere *e*) ed *s*) della Costituzione, nonché i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia e di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e 120 della Costituzione, e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 febbraio 2015.

FATTO

1. La legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, intitolata “Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) — Collegato 2015”, reca disposizioni per l’attuazione della programmazione economica e finanziaria regionale, modificando leggi regionali inerenti diverse materie.

L’art. 1 della legge reg. n. 35 del 2014 apporta diverse modifiche alla legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali); in particolare la lett. *a*) del cit. art. 1 sostituisce l’art. 18 della legge reg. n. 19 del 2008 i cui primi due commi, nel testo attualmente vigente, dispongono:

“1. Le unioni di comuni lombarde sono costituite tra comuni per l’esercizio associato di funzioni e servizi.

2. Le unioni di comuni esercitano in gestione associata, per tutti i comuni che le compongono, almeno cinque delle funzioni di cui all’art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.

2. L’art. 6 della legge reg. n. 35 del 2014 dispone modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche).

La lettera *a*) del cit. art. 6 aggiunge i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater all’art. 14 della legge reg. n. 26 del 2003.

L’art. 14, comma 3-bis, legge reg. n. 26 del 2003 dispone che: “Ai fini dell’applicazione di quanto previsto dall’art. 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell’obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani”.

Il successivo comma 3-ter prevede: “Il contributo previsto dall’art. 35, comma 7, del d.l. 133/2014 convertito dalla l. 164/2014, è determinato nella misura di euro 20,00 per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate”.

L’art. 6, lett. *c*), legge reg. n. 35 del 2014 sostituisce il comma 4 dell’art. 53-bis il cui attuale testo dispone: “La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari per effettuare la ricognizione delle opere di cui al comma 2 e per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell’esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore ai cinque anni come previsto dall’art. 12, comma 1, del d.lgs. 79/1999”.

Con l’art. 6, lett. *f*) legge reg. n. 35 del 2014 sono, inoltre, aggiunti i commi 5-bis, 5-ter, 5-quater e 5-quinquies all’art. 53-bis della legge reg. n. 26 del 2013.



I citati commi *5-bis* e *5-ter* dispongono quanto segue: “*5-bis*. Il canone aggiuntivo di cui al comma 5 costituisce corrispettivo per il beneficio ottenuto dal godimento da parte del soggetto cui è consentita la prosecuzione temporanea della derivazione dell’acqua pubblica, nonché dell’esercizio delle opere e dei beni afferenti alla concessione oltre il termine di scadenza della medesima. Il corrispettivo è stabilito in rapporto alla rendita conseguita dal soggetto di cui al primo periodo per la prosecuzione temporanea di cui al comma 4. Ai fini del presente articolo si applicano le seguenti definizioni: *a)* rendita, quale differenza tra ricavo e costo; *b)* ricavo, quale prodotto tra il prezzo di vendita dell’energia comprensivo di eventuali incentivi e la quantità venduta; *c)* costo, formato dalla somma di costi operativi e di ammortamento, di remunerazione del capitale, degli oneri, canoni e tasse.

5-ter. Le disposizioni di cui al comma *5-bis* si applicano anche alle prosecuzioni temporanee in essere alla data di entrata in vigore della legge recante “Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’art. *9-ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) — Collegato 2015”, a decorrere dalla data di scadenza delle rispettive concessioni di grande derivazione di acqua pubblica”.

Di conseguenza, l’art. 6, comma 1, lettere *a)*, *c)* ed *f)*, della legge regionale in esame, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento afferente alla materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e alla materia della tutela della concorrenza per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva si pone in contrasto con i principi generali previsti dalla normativa europea in materia di libera concorrenza, violando l’art. 117, primo e secondo comma, lettere *e)* ed *s)* della Costituzione, nonché i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione.

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 febbraio 2015, sono impugnate per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, legge reg. n. 35 del 2014 per violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione.

La norma è illegittima nella parte in cui prevede l’esercizio, da parte delle unioni di Comuni lombarde, di “almeno cinque” delle funzioni comunali individuate dal legislatore come quelle da considerare fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost (*cf.* art. 14, comma 27, di. n. 78 del 2010).

La legislazione statale, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il contenimento delle spese, ha, infatti, fissato l’obbligo di gestione associata di tutte le suddette funzioni fondamentali.

In particolare, l’art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, come integralmente sostituito dall’art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, prevede che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti — ovvero fino a 3.000 se appartenenti a comunità montane — esercitano le funzioni fondamentali obbligatoriamente in forma associata, mediante unione o convenzione, escluse le sole funzioni di competenza statale (tenuta dei registri di stato civile, servizi anagrafici, servizi elettorali).

L’art. 14, commi *31-ter* e *31-quater*, d.l. n. 78 del 2010, fissa dei limiti temporali entro i quali gli enti territoriali interessati devono assicurare l’esercizio in comune di tali funzioni fondamentali; entro il 31 dicembre 2014 (1) tale processo sarebbe dovuto essere completato. È previsto, inoltre, l’esercizio di un potere sostitutivo del Governo, preceduto da un intervento di diffida da parte del Prefetto, in caso di inutile decorso del suddetto termine.

La norma regionale prescinde, invece, da qualsivoglia termine, lasciando privo di qualsiasi cogenza il precepto normativo in esame.

Sulla materia è recentemente intervenuta codesta Ecc.ma Corte, la quale ha chiarito come le norme di cui all’art. 19, comma 1, lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *e)*, del suddetto d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 2012, “risultano decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell’organizzazione “politica”, lasciando comunque alle Regioni

(1) Tale termine è attualmente oggetto di proroga al 31 dicembre 2015 in sede di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192.



l'esercizio contiguo della competenza materiale ad essa costituzionalmente garantita, senza peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost. In definitiva, si tratta di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di "coordinamento di finanza pubblica", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost." (Corte cost., sent. n. 22 del 2014).

Se la normativa statale che impone ai Comuni di svolgere determinate funzioni in forma associata è da ritenere quale espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, è evidente che le disposizioni regionali con essa contrastanti integrino una violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), legge reg. n. 35 del 2014 per violazione degli artt. 3, 117, comma 2, lett. s) e 120 Cost.

2.1 L'art. 6, comma 1, lettera a) della legge impugnata inserisce il comma 3-*bis* all'art. 14 della legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26 prevedendo che "Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani".

La norma impugnata prevede che ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'art. 35, comma 6, d.l. n. 133 del 2014, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale", s'intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani stessi.

Il menzionato art. 35 dispone che negli impianti d'incenerimento con recupero energetico presenti nelle diverse Regioni deve essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.

La legge regionale impugnata, nell'introdurre aprioristicamente nella categoria dei "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, si pone in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Al riguardo si deve evidenziare che i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani ben potrebbero essere ricompresi nella categoria dei rifiuti speciali o secondo le caratteristiche di pericolosità, in quella dei rifiuti pericolosi, ai sensi di quanto compiutamente disciplinato dall'art. 184 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ai fini che qui rilevano, infatti, l'art. 184 cit., al comma 3, lett. g) introduce, nella classificazione dei rifiuti speciali, i "rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi".

Come stabilito da codesta Ecc.ma Corte "la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis* sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009)" (Corte cost., sent., n. 373 del 2010).

Inserire *sic et simpliciter* la categoria dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani in quella dei rifiuti urbani stessi, come avviene nell'impugnata legge regionale, si pone in contrasto con la normativa statale e di conseguenza con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.2 La norma impugnata inserisce il comma 3-*ter* all'art. 14, legge reg. n. 26 del 2003; tale disposizione prevede che "Il contributo previsto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 133/2014 convertito dalla l. 164/2014, è determinato nella misura di euro 20,00 per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le Regioni interessate".

Tale disposizione introduce illegittimamente un vincolo, non previsto dal legislatore nazionale, per il trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico.

Il d.l. n. 133 del 2012, all'art. 35, comma 7, dispone, infatti, che "nel caso in cui in impianti di recupero energetico localizzati in una Regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre Regioni, i gestori degli impianti



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

La norma nazionale sopra citata non prevede alcun accordo interregionale per il trattamento dei rifiuti urbani in impianti in grado di effettuare recupero ambientale; pertanto, la legge regionale in esame, subordinando l'attuazione di tale trattamento ad un accordo tra le Regioni interessate, frappone ostacoli alla praticabilità dello stesso, in assenza di alcuna competenza del legislatore regionale al riguardo.

Si determina, inoltre, una disparità di trattamento tra i suddetti impianti collocati in altre Regioni, rispetto a quelli situati nel territorio lombardo, in quanto questi ultimi potranno ricevere conferimenti extraregionali solo dopo che la Regione di produzione e quella di destinazione avranno siglato l'accordo, ciò che potrebbe pregiudicare, tra l'altro — qualora l'accordo non avesse esito positivo — “il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini”, introducendo “addirittura, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni”.

Così, condivisibilmente, si è espresso il Consiglio di Stato, in una pronuncia che, inoltre, afferma che “anche alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un “prodotto”, in quanto tale fruente, in via di principio e salve eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci” (Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993; si veda anche Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3215).

Del resto anche codesta Ecc.ma Corte, in diverse circostanze, si è esplicitamente espressa nel senso di annoverare anche i rifiuti tra le cose la cui libera circolazione non può essere limitata dalle Regioni alla stregua di quanto previsto dall'art. 120 Cost. (si veda Corte cost., sent. n. 247 del 2006, n. 161 e 62 del 2005).

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), legge reg. n. 35 del 2014 per violazione degli artt. 3, 117, primo comma e secondo comma lett. e),

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), legge reg. n. 35 del 2014 per violazione degli artt. 3, 117, primo comma e secondo comma lett. e), della Costituzione

4.1 La disposizione impugnata aggiunge i commi *5-bis*, *5-ter*, *5-quater* e *5-quinquies* dopo il comma 5 della legge reg. n. 26 del 2003.

In particolare il cit. comma *5-bis* prevede che il canone aggiuntivo che, a norma del precedente comma 5, deve essere corrisposto dai concessionari di grandi derivazioni ad uso idroelettrico le cui concessioni siano scadute o in scadenza e che operino in regime di prosecuzione temporanea di cui al quarto comma, “costituisce corrispettivo per il beneficio ottenuto dal godimento, da parte del soggetto cui è consentita la prosecuzione temporanea, della derivazione dell'acqua pubblica, nonché dell'esercizio delle opere e dei beni afferenti alla concessione oltre il termine di scadenza della medesima”.

Tale norma regionale contrasta con quanto previsto dal d.lgs. n. 79 del 1999.

Il legislatore statale, infatti, ha dettato una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale in materia di concessioni idroelettriche, prevista dall'art. 12, comma *8-bis*, del cit. d.lgs. n. 79 del 1999 che dispone: “Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare delle concessioni vigenti”.

L'imposizione del suddetto canone, pertanto, contraddice in maniera illegittima il principio, di derivazione comunitaria, della libera concorrenza, in quanto incide negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni.

Recentemente lo stesso legislatore statale, con il d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, è intervenuto su tale materia disponendo: “Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i



rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle Regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico” (art. 37, comma 7, d.l. n. 83 del 2012).

Codesta Ecc.ma Corte, nella sentenza n. 28 del 2014, in merito al cit. art. 37, ha evidenziato che tali disposizioni “mirano ad agevolare l’accesso degli operatori economici al mercato dell’energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi (commi 4, 5, 6 e 8), nonché all’onerosità delle concessioni messe a gara (comma 7). Tali norme — al pari di quelle che disciplinano «l’espletamento della gara ad evidenza pubblica» per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d’acqua per uso idroelettrico (sentenza n. 1 del 2008) — rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.)” (in senso conforme si veda anche Corte cost., sent. n. 64 del 2014).

4.2 L’art. 6, comma 1, lett. f), legge reg. n. 35 del 2014, introduce, dopo il comma 5-bis, il comma 5-ter all’art. 53-bis della legge reg. n. 26 del 2003, il quale prevede che “Le disposizioni di cui al comma 5-bis si applicano anche alle prosecuzioni temporanee in essere alla data di entrata in vigore della legge” n. 35 del 2014, “a decorrere dalla data di scadenza delle rispettive concessioni di grande derivazione d’acqua pubblica”.

Il pagamento del canone aggiuntivo, introdotto dal precedente comma 5-bis, è imposto anche per le annualità passate, successive alla data di scadenza delle concessioni.

Prevedendo, quindi, un’applicazione retroattiva del canone stesso, tale norma, oltre a essere fortemente afflittiva per il gestore con riferimento anche alla possibilità di pianificazione dell’attività produttiva, contrasta, altresì, con un principio fondamentale dell’ordinamento quale quello dell’irretroattività della legge ex art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (si veda Corte cost., sent. n. 91 del 1982, n. 108 del 1981, n. 13 del 1977, n. 194 del 1976).

L’osservanza di tale principio che, pure, di per sé, non assurge al rango di norma costituzionale, è rimessa “alla prudente valutazione del legislatore, il quale peraltro, salvo estrema necessità, dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione, ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile” (così già Corte cost., sent. n. 118 del 1957); in ogni caso anche la discrezionalità del legislatore (la sua “prudente valutazione”), non è assoluta, ma incontra il limite del principio di ragionevolezza che si ritiene sia espresso dall’art. 3 Cost.

Nel caso di specie non vi è alcun ragionevole motivo che giustifichi l’applicazione retroattiva di un canone aggiuntivo già di per sé, come sopra si crede di aver dimostrato, illegittimo; al contrario, la disposizione impugnata finisce per aggravare vieppiù il pregiudizio subito dai gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni.

P. Q. M.

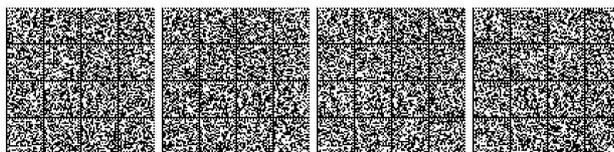
Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l’illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 6, comma 1, lett. a), c) ed f), legge Regione Lombardia n. 35 del 2014 per la violazione degli artt. 3, 117, primo comma, 117 secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione, nonché i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia e di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione e 120 della Costituzione.

Con l’originale notificato del presente ricorso si deposita:

- 1. l’estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2015;*
- 2. copia della impugnata legge della Regione Lombardia n. 35/2014.*

Roma, 26 febbraio 2015

L’Avvocato dello Stato: MARIA GABRIELLA MANGIA



N. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2015
(della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988 finalizzata al finanziamento dei mutui, per capitale e interessi, che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata incidenza retroattiva su impegni già assunti dalla Regione con riferimento ai contratti di mutuo stipulati dalla Regione per finanziare investimenti in infrastrutture ferroviarie - Irragionevole alterazione della programmazione già compiuta dalla Regione - Violazione del principio di affidamento e del principio di proporzionalità - Lesione delle competenze regionali in materia - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 359.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi in ogni settore - Estensione all'anno 2017 di quanto previsto dall'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Conseguente rideterminazione del finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lesione del principio di leale collaborazione per la impossibilità di addivenire ad un'intesa essendo già decorso il termine per essa previsto (31 settembre 2014) - Violazione del principio di leale collaborazione - Elusione del limite temporale del triennio per gli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica - Mancata individuazione dei livelli essenziali nelle materie interessate dal nuovo taglio - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sull'autonomia regionale legislativa e finanziaria - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 398, lett. a) e b) (modificative del comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), 414 e 556.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Incremento per gli anni 2015-2018, del contributo delle Regioni a statuto ordinario di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle Regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015 - Previsione che, in assenza di tale intesa entro il predetto termine, si considerano anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale tenendo conto del Pil regionale e della popolazione residente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata previsione di un taglio di carattere meramente lineare - Compromissione della potestà legislativa e amministrativa regionale con riguardo alla spesa extrasanitaria - Aggravio per le Regioni con un Pil più elevato in caso di assenza di intesa e inclusione della spesa sanitaria - Alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione degli squilibri economici in ambito regionale - Irragionevolezza - Difetto di proporzionalità - Incidenza sulla possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute - Violazione delle competenze riconosciute alle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 398, lett. c), modificativa del comma 6 dell'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate - Determinazione del contenuto - Procedura per la selezione dei progetti comunali da inserire nel Piano - Istituzione del Fondo per l'attuazione del Piano - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata mancata previsione dell'intesa con le Regioni - Violazione della competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, promozione delle attività culturali e istruzione e nella materia residuale dell'assistenza sociale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 431, 432, 433 e 434.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Disposizioni in materia di servizi pubblici locali - Previsione che gli enti locali partecipano obbligatoriamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui all'art. 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 - Previsione che, qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere, i poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata imposizione dell'adesione agli enti di governo degli ATO non solo a Comuni e Province ma anche a tutti gli enti locali - Esorbitanza dalla competenza statale in materia e conseguente violazione della competenza residuale regionale - Difetto di ragionevolezza - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e di differenziazione - Interferenza sulle scelte attuate dalla legislazione regionale di settore - Contrasto con il processo di semplificazione istituzionale avviato dall'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 609, modificativo dell'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 118 e 123; statuto della Regione Veneto, art. 3, comma secondo; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 90.

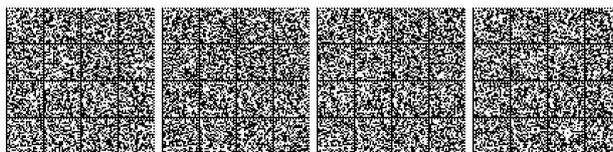
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute - Criteri - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata definizione puntuale e indifferenziata delle modalità e dei tempi delle dismissioni delle partecipazioni in contrasto con i processi di razionalizzazione delle partecipazioni già avviati dalla Regione - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di differenziazione e adeguatezza - Violazione della competenza regionale nella materia residuale dell'organizzazione e funzionamento della Regione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 611 e 612.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposta sul valore aggiunto - Operazioni effettuate nei confronti di enti pubblici - Previsione che, per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi eseguite nei confronti di enti pubblici, l'imposta sul valore aggiunto è in ogni caso versata dai medesimi soggetti pubblici allo Stato, secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (c.d. *split payment*) - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata prevista immediata applicabilità della disposizione senza attendere la preventiva autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea ai sensi della Direttiva 2006/112/CE - Lamentata imposizione alle Regioni a agli enti del sistema regionale di un irragionevole onere e costo di adeguamento immediato dei sistemi operativi relativi alla gestione amministrativo contabile - Violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale - Istanza di sospensione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 629, lett. b), 632 e 633.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, primo comma, 118 e 119; direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279, Partita I.V.A. n. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 152 del 10 febbraio 2015 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (codice fiscale NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org)



CONTRO

Il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 29 dicembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 99:

- articolo 1, comma 359;
- articolo 1, comma 398, lett. a) e b);
- articolo 1, comma 398, lett. c), comma 414 e comma 556;
- articolo 1, commi 431, 432, 433 e 434;
- articolo 1, comma 609;
- articolo 1, commi 611 e 612;
- articolo 1, comma 629, lettera b), comma 632, comma 633;

Con istanza di sospensione dell'art. 1, commi 398, lett. a), b) e c), 414 e 556, nonché dell'art. 1 comma 629, lettera b), comma 632, comma 633, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

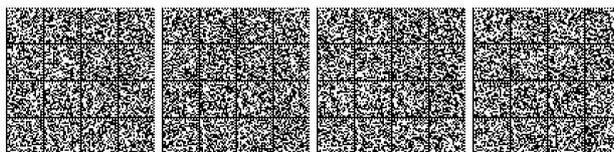
MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli art. 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 1, comma 359, riduce di 8,9 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro a decorrere dal 2016 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, finalizzata al finanziamento, per capitale e interessi, dei mutui che sono autorizzati a contrarre le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa (oggetto di delega, in quanto servizi ferroviari di interesse regionale, alle Regioni, per quanto concerne i compiti di programmazione e di amministrazione, in base all'art.8, comma 1, del decreto legislativo n. 422/1997).

In questi termini la disposizione riduce il contributo statale per gli ammortamenti dei mutui per investimenti in infrastrutture ferroviarie, risultando applicabile anche a investimenti già effettuati dalla Regione.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 22 dicembre 1986, n. 910, era stata prevista la concessione di contributi a carico dello Stato in misura pari agli oneri per capitali e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione ed in gestione commissariale governativa potevano contrarre nel limite complessivo di L. 5.000.000.000.000 per la realizzazione di investimenti ferroviari. Con decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 1334 del 9 luglio 1987 erano state fissate le modalità per l'attivazione dei mutui in funzione di un piano di riparto preventivo relativo alle entità degli interventi previsti per le varie ferrovie. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 del decreto legge 4 ottobre 1996, n. 517 recante «Interventi nel settore dei trasporti», convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 1996, n. 611, al fine di consentire il completamento dei programmi di potenziamento ed ammodernamento delle ferrovie in concessione ed in gestione commissariale governativa di cui al predetto articolo 2, comma 3, della predetta legge n. 910 del 1986, era stata autorizzata l'accensione di ulteriori mutui. Ai sensi degli articoli 8 e 15 del decreto legislativo n. 422/1997 era stata quindi prevista la facoltà di stipulare accordi di programma tra le Regioni ed i Ministeri competenti per la delega di funzioni in materia di servizi ferroviari di interesse locale. In particolare l'art. 15, comma 2-ter del decreto legislativo n. 422/1997 aveva disposto che le risorse necessarie all'attuazione degli accordi di programma erano state depositate presso conti di tesoreria infruttiferi intestati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con vincolo di destinazione alla Regione. Ai sensi dell'articolo 54 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 erano stati autorizzati ulteriori limiti di impegno per la prosecuzione degli interventi previsti dalla legge 4 dicembre 1996, n. 611. Con deliberazioni della Giunta regionale 22 novembre 2002, n. 3334 e 13 dicembre 2002, n. 3613 era stato approvato lo schema di Accordo di Programma Stato - Regione Veneto per disciplinare realizzazione degli interventi di ammodernamento e di potenziamento della linea ferroviaria Adria-Mestre. Tale



Accordo di Programma ex art. 15 del decreto legislativo n. 422/1997 è stato poi sottoscritto in data 17 dicembre 2002 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione del Veneto. Il valore complessivo degli interventi inclusi nel richiamato Accordo di Programma è ammontato ad € 49.162.101,68, da quanto risulta dall'ultima rimodulazione apportata al relativo piano con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 6 ottobre 2005, n. 4090. Per finanziare una parte degli investimenti la regione Veneto è ricorsa al mercato finanziario, contraendo in data 24 dicembre 2003 tre contratti di mutuo per l'ammontare complessivo di € 34.033.213,30, con atti ai rogiti dell'Ufficiale Rogante della Regione Veneto Giunta Regionale Rep. n. 5504, Rep. n. 5503 e Rep. n. 5502 (registrati a Venezia il 30 dicembre 2003, rispettivamente ai numeri 4236, 4238 e 4237 Atti Pubblici) a fronte dei seguenti tre limiti di impegno pluriennali.

Più precisamente:

il contratto rep. n. 5504 è stato sottoscritto per l'importo di € 11.343.190,09 a fronte del primo limite d'impegno di € 1.285.276,54;

il contratto rep. n. 5503 è stato sottoscritto per l'importo di € 14.529.952,71 a fronte del secondo limite di impegno di € 1.224.002,85;

il contratto rep. n. 5502 è stato sottoscritto per l'importo di € 8.160.070,50 a fronte del terzo limite di impegno di € 687.404,13.

Sulla scorta del finanziamento ottenuto, in data 8 aprile 2004 la Regione del Veneto ha potuto sottoscrivere con la Sistemi Territoriali S.p.a., soggetto gestore della linea Adria-Mestre, nonché attuatore degli interventi, giusta D.G.R. n. 899 del 6 aprile 2004, una convenzione per disciplinare le modalità di realizzazione degli interventi previsti dal citato Accordo di Programma. Tale convenzione è stata successivamente modificata ed integrata con atti del 16 novembre 2004 del 13 luglio 2005 e del 17 novembre 2009. Gli interventi programmati sono stati completamente realizzati dal soggetto attuatore e rimangono a carico della regione Veneto. Attualmente sono ancora in essere i contratti di mutui rep. n. 5503 del 24 dicembre 2003 e rep. 5502 del 24 dicembre 2003, entrambi scadenti il 31 dicembre 2016, per i quali devono essere ancora corrisposte le annualità 2015 e 2016.

La riduzione dell'autorizzazione di spesa operata dall'art. 1, comma 359, incide quindi retroattivamente su impegni già assunti dalla regione Veneto e determina una irragionevole alterazione della programmazione già compiuta dalla Regione. Rende in tal modo carenti di provvista le obbligazioni da questa assunte e, violando il legittimo affidamento, incide sull'equilibrio finanziario della Regione, senza peraltro che sia stata prevista alcuna partecipazione della Conferenza Stato-Regioni, con lesione, anche sotto questo particolare profilo, del principio di leale collaborazione.

È utile ricordare che questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 326 del 2010, nel tutelare i principi di certezza delle entrate e di affidamento delle Regioni ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010) perché la norma «palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. ... lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale».

Non rileva, invece, nel caso in esame, quanto precisato da questa ecc.ma Corte nella sentenza n. 207 del 2011 dal momento che in quella situazione «oggetto dell'intervento sono (erano) risorse del bilancio dello Stato non ancora impegnate», motivo per cui «non è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l'intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse».

Anzi, al contrario, dato che nel caso di specie si tratta proprio di somme già impegnate e programmate dalla Regione, anche quest'ultima pronuncia conferma la violazione, da parte dell'art. 1 comma 359 qui impugnato, degli art. 3 e 97 per lesione del principio di affidamento della Regione e del principio di proporzionalità, con una lesione che ridonda sulle competenze regionali, peraltro anche direttamente violate, di cui agli artt. 117, III e IV comma, 118, in tema di servizi ferroviari di interesse regionale e dell'art. 119 Cost in relazione all'autonomia finanziaria, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.

2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 398, lett. a) e b) della legge 23 dicembre 2014, n. 190 per violazione degli articoli 3,117, II, III e IV comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.

L'art. 1, comma 398, lettere a) e b) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha disposto la modifica dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che stabilisce le modalità e il periodo di riferimento della riduzione della spesa per beni e servizi delle Regioni disposta dall'art. 8, comma 4, dello stesso decreto-legge n. 66/2014.



In particolare la lettera *a)*, oltre a espungere il riferimento alle Regioni speciali e alla Province autonome di Trento e Bolzano, modifica in questi termini l'art.46, comma 6, del decreto legge 66/2014:

“la parola: «2017» è sostituita dalla seguente: «2018»; le parole: «tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati,» sono soppresse”.

Con la lettera *b)* si dispone che, in merito allo stesso comma 6 dell'art. 46 del decreto legge 66/2014:

“al secondo periodo, la parola: «eventualmente» è soppressa” rendendo quindi certo che, a seguito della distribuzione statale del taglio, sono rideterminati i livelli di finanziamento regionali e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

In questi termini, quindi, oltre al contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014, viene imposto alle Regioni a statuto ordinario un contributo, a valere sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.

In sintesi: l'art. 1, comma 398, lettera *a)*, allunga quindi di un anno, estendo anche al 2018, il periodo originariamente stabilito dalle disposizioni dell'articolo 46 del decreto legge n. 66 del 2014 per il taglio alla spesa per beni e servizi previsto dall'art. 8 di quest'ultimo decreto legge; la lett. *b)* dispone la conseguente rideterminazione del finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Le violazioni costituzionali sono evidenti sotto diversi profili.

i) Va in primo luogo precisato che tale inserimento di un'annualità aggiuntiva è disposto all'interno di un contesto normativo già caratterizzato dall'evidente lesione del principio di leale collaborazione.

L'articolo 42, comma 1, del decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, aveva infatti anticipato in modo del tutto arbitrario e irragionevole (e questa Regione ha provveduto a impugnare tale disposizione con la DGR n. 2470 del 23 dicembre 2014), senza peraltro che esistesse alcun reale presupposto di necessità e urgenza, dal 31 ottobre al 31 settembre 2014, il termine originariamente previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto legge n. 66 del 2014, per l'intesa sul riparto dei tagli in Conferenza Stato-Regioni. Tale disposizione, quindi, entrata in vigore il 13 settembre 2014, ha improvvisamente anticipato di un mese - rendendola quindi abnormemente breve: 17 giorni e quindi impossibile concretamente da rispettare - la scadenza originariamente prevista per una delicatissima e rilevante intesa. Questa doveva evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione del criterio di riparto di riduzione della spesa pubblica stabilito dal comma 6 dell'art.46 del decreto legge 66/2014, che individua come criteri il Pil e la popolazione residente, particolarmente penalizzanti per la regione Veneto.

Ma non solo.

L'originaria previsione del comma 6 dell'art. 46 del decreto legge 66/2014 (peraltro anch'essa già impugnata da questa Regione deducendo molteplici violazioni costituzionali con la DGR n. 1322 del 28 luglio 2014) è diventata ora il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto), rispetto alla quale è però preclusa completamente la possibilità dell'intesa, perché il termine previsto dal comma 6 dell'art. 46 (peraltro appunto arbitrariamente anticipato) è appunto da tempo decorso (31 settembre 2014).

In altre parole, l'intervento legislativo qui impugnato inserisce nuove misure di taglio in un testo normativo che reca ancora la previsione di un'intesa, i termini per la cui conclusione sono tuttavia da tempo spirati: in questo modo il legislatore usa il riferimento all'intesa (ormai impossibile) per imporre nuovi tagli solo *prima facie* oggetto di leale cooperazione.

Risulta quindi violato, sotto questo profilo, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

ii) Il secondo aspetto che deve essere considerato è poi il carattere elusivo dell'intervento rispetto ai principi enucleati dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, nella sentenza n. 193 del 2012 (e nella successiva sentenza n. 79 del 2014) è affermata con cristallina chiarezza l'incostituzionalità, per violazione dell'articolo 119 Cost., di «misure restrittive in riferimento alle Regioni ordinarie, alle Province ed ai Comuni senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse», in quanto possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)». La sentenza aveva quindi fissato in un triennio il limite temporale massimo delle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni. Ora è evidente che risulta del tutto elusiva



di questa giurisprudenza la tecnica normativa di fissare un termine triennale ai tagli (1), ma poi estenderlo - peraltro, come detto, a intesa «chiusa»: si rimanda al riguardo a quanto argomentato sub *a*) - con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori: tale tecnica, infatti, rende *tamquam non esset* quel limite temporale che costituisce la condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di coordinamento della finanza pubblica.

Il carattere potenzialmente permanente del taglio (e in ogni caso l'arbitraria estensione di un'annualità) che deriva da tale disposizione risulta quindi violare sia la previsione dell'art. 117, III comma, sul coordinamento della finanza pubblica, sia menomare l'autonomia di spesa della Regione violando l'art.119 della Costituzione.

iii) Il terzo aspetto che deve essere considerato è poi il carattere meramente lineare del taglio, imposto, come detto, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto dagli artt. 8 e 46 del decreto legge n. 66 del 2014.

Come già questa difesa ha evidenziato nell'impugnativa relativa al decreto legge n. 66 del 2014, nessuna distinzione qualitativa viene, infatti, effettuata in merito all'obbligo di contenimento, in ogni settore, della spesa pubblica regionale per acquisti di beni e servizi. Questa viene, infatti, incisa da una misura dal carattere assolutamente generico, idoneo a ricomprendere non solo la cosiddetta «spesa cattiva» (quella spesa cioè la cui riduzione, nell'ambito delle manovre è senz'altro opportuna), ma anche la cosiddetta «spesa buona»; ad esempio, la misura di contenimento ricomprende sia la spesa corrente che quella in conto capitale (che dal 2010 al 2013 in Italia, per l'effetto di manovre di taglio lineare analoghe a quella in oggetto, si è ridotta di circa 20 miliardi (allegato n. 2) , che erano gestiti, per oltre il 70% a livello sub statale: si tratta di un dato sintomatico, che evidenzia il perverso effetto prodotto dalle manovre che hanno scacciato la «spesa buona» e sono risultate poco efficaci sulla «spesa cattiva»).

Inoltre, il taglio che viene realizzato è potenzialmente idoneo a interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali (date le competenze, ad esempio in materia di assistenza sociale, costituzionalmente assegnate alle Regioni), dove lo Stato dovrebbe, invece, esplicare la propria fondamentale funzione di coordinamento attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, proprio al fine di evitare la messa a repentaglio quel livello di erogazione dei servizi che deve essere uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale.

Sulla necessità che il coordinamento della finanza pubblica si strutturi attraverso la predeterminazione normativa da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali codesta ecc.ma Corte è peraltro più volte intervenuta, già dalla sentenza n. 320 del 2004 e fino alla recente sentenza n. 273 del 2013 dove si evidenzia la gravità della inattuazione, da parte dello Stato, della individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative all'assistenza, all'istruzione e al trasporto pubblico locale che «costituiscono pertanto condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost.».

Mancando la determinazione dei livelli essenziali nelle materie (come appunto l'assistenza sociale) interessate dal nuovo taglio, risulta quindi evidente che lo Stato non ha effettuato alcuna verifica sulla sostenibilità del taglio stesso rispetto alla erogazione dei servizi, anche se connessi a fondamentali diritti civili e sociali. Ne deriva quindi che la misura di contenimento viene scaricata sulle Regioni senza l'esercizio di alcuna reale ed effettiva funzione di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato.

Inoltre, da un altro punto di vista, il mancato corretto esercizio della funzione statale di coordinamento è confermato dalla circostanza che la previsione di ulteriore contenimento della spesa regionale non contiene alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente, applicandosi invece in modo generalizzato senza alcuna considerazione dei livelli di spesa storica sostenuti dalle singole Regioni e senza alcuna valutazione sulla relativa appropriatezza (eppure i bilanci delle Regioni riclassificati in modo omogeneo - permettendo quindi l'analisi delle singole voci di spesa - sono ormai disponibili (2) dal 2009 in base alla previsione di cui all'art. 19-*bis* del decreto legge n. 135 del 2009).

In questo modo il nuovo taglio lineare è potenzialmente idoneo, dal momento che nessuna verifica di sostenibilità è stata effettuata a livello centrale, a compromettere l'erogazione dei servizi, soprattutto in quelle realtà regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un *vulnus* al sistema dei servizi sociali.

In questi termini le disposizioni impugnate travalicano la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica e si concretizzano in misure di indiscriminato «contenimento», così risultando però prive degli indispensabili elementi

(1) In realtà nemmeno si poteva affermare con certezza che le disposizioni del decreto legge n. 66 del 2014 avessero stabilito un vero e proprio limite temporale ai tagli, tanto che il Dossier n. 178 del 9 giugno 2014 del Servizio Bilancio della Camera dei Deputati, a pag. 47 si afferma: «Si rileva, infine, che le norme recate dall'ultimo periodo del comma 4 stabiliscono che le riduzioni di spesa hanno natura permanente mentre l'articolo 47 (46), che include le riduzioni di spesa recate dall'articolo in esame, fissa obiettivi di risparmio per gli enti territoriali solo fino al 2017. Appare, pertanto, necessario che il Governo chiarisca se la riduzione delle spese prevista dall'articolo in esame abbia natura permanente»

(2) Sono annualmente pubblicati sul sito <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>



di razionalità, di efficacia e di sostenibilità che dovrebbero quantomeno informare la funzione di coordinamento della finanza pubblica. È quindi singolare dover constatare che la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (la cui determinazione era stata prevista in Costituzione per garantirne una tutela a livello centrale), è quindi paradossalmente divenuta un'occasione per introdurre misure di contenimento finanziario in grado di compromettere quegli stessi livelli.

Da questo punto di vista risultano violati: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. con una diretta ricaduta sull'autonomia regionale che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria; l'art. 117, II e III comma, Cost. in quanto sono indebitamente travalicate la funzione di coordinamento della finanza pubblica e le regole che presiedono alla garanzia dei livelli essenziali; gli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost. in quanto è indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e conseguentemente anche la funzione legislativa della stessa che si deve svolgere nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 398, lett. c), comma 414 e comma 556 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.*

La lettera c) dello stesso comma 398 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha poi ulteriormente modificato il comma 6 dell'art. 46 del decreto legge 66/2014, aggiungendo in fine i seguenti periodi:

«Per gli anni 2015-2018 il contributo delle regioni a statuto ordinario, di cui al primo periodo, è incrementato di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. A seguito della predetta intesa sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. In assenza di tale intesa entro il predetto termine del 31 gennaio 2015, si applica quanto previsto al secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

In questi termini, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 è incrementato, a carico delle Regioni a statuto ordinario, di 3.452 milioni di euro annui il taglio, sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro già stabilito dalle precedenti disposizioni, disponendo che il relativo riparto tra le Regioni avvenga per importi complessivamente proposti, nel rispetto però dei livelli essenziali di assistenza, da una intesa da raggiungere entro il 31 gennaio 2015 in sede di Conferenza Stato Regioni.

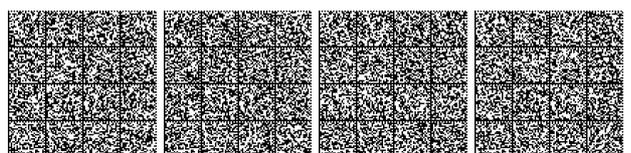
Qualora invece tale intesa non venga raggiunta - e al momento non è stata raggiunta - la norma dispone che tale ulteriore contributo è ripartito dallo Stato tra le Regioni (è tale l'effetto del rimando, operato dalla norma, al secondo periodo del comma 6 dell'art. 46 del decreto legge n. 66/2014), tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente. In questo caso, la disposizione prevede, da un lato, che siano considerate anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e, dall'altro, che rimanga però in ogni caso fermo il vincolo, a carico delle Regioni, del rispetto dei Lea, dal momento che la disposizione non ne prevede alcuna rideterminazione. Il comma 414 prevede, infatti, che comunque le Regioni assicurino il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, sebbene eventualmente rideterminato ai sensi del comma 398, e il comma 556 prevede l'eventuale rimodulazione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato.

Tali disposizioni realizzano anch'esse un sistema di ulteriori tagli sulla spesa per acquisti di beni e servizi della Regione che risulta costituzionalmente illegittimo sotto diversi profili, analiticamente esposti qui di seguito.

Quanto al primo periodo della lettera c) del comma 398, è preliminare ribadire il carattere meramente lineare del taglio, rispetto al quale viene meno il criterio, per effetto dell'abrogazione disposta dalla lett. a) dello stesso comma, originariamente previsto nel comma 6 dell'art. 46 del decreto legge n. 66/2014 che comportava, in sede di intesa con le Regioni, la considerazione «del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati». Valgono quindi pienamente anche in relazione a questa disposizione le argomentazioni esposte, in relazione al carattere meramente lineare del taglio, al punto precedente (sub 1 c).

Ma vi è di più.

La disposizione impugnata prevede, infatti, che solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Tuttavia, riguardo a questa ipotesi (esclusione quindi della spesa sanitaria), occorre considerare che la spesa extra sanitaria delle Regioni è quella che ha maggiormente subito l'impatto delle manovre di finanza pubblica. Come risulta, infatti, dal Primo rapporto Copaff (Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale), Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica, del 16 gennaio 2014, approvato (allegato n. 3) dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del



2009) in data 14 febbraio 2014, il comparto della spesa extra sanitaria delle Regioni ha subito, per effetto cumulato delle manovre di finanza pubblica dal 2008 al 2013, una riduzione pari al 38,7% (contro il 13,4 dello Stato, il 14,3 dei Comuni, il 27,8 delle Province).

La situazione è tale che al momento l'importo stabilito della lettera *c)* del comma 398 non trova capienza all'interno dell'ammontare della spesa primaria (extra sanitaria) per beni e servizi delle Regioni.

Come si evince dalla tabella (allegato n. 4: elaborazione Cinsedo su dati Copaff 2013) la spesa complessiva per beni e servizi delle Regioni nel 2013 ammonta a € 5.323.938.776,02. Dal momento che tale aggregato di spesa comprende, per un importo pari a 1.529 milioni di Euro, i corrispettivi riconosciuti dalle Regioni per garantire il contratto di servizio stipulato con Trenitalia, al netto di tale importo, pertanto, l'ammontare di spesa per beni e servizi sostenuta nel 2013 dalle RSO risulta pari a 3.795 milioni di Euro, da cui si devono detrarre gli ulteriori tagli strutturali 2014 e 2015 (art. 16 del decreto legge n. 95/2012 e dell'art. 8 del decreto legge 66/2014). Per assolvere al maggiore contributo richiesto dal comma 398 (maggiori tagli per 3.452 milioni di euro), le Regioni dovrebbero pertanto ridurre, considerando il dato al 2013 (esposto nell'allegato 4), del 91% la spesa sostenuta per l'acquisto di beni e servizi; mentre si supera nettamente la capienza stessa della spesa per beni e servizi se si considera anche il dato complessivo dei tagli già disposti, sulla spesa per beni e servizi, per il 2014 e il 2015.

Da ciò discende la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe di fatto la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale. Peraltro, qualora, invece, si intendesse - ma il testo della disposizione non legittima tale interpretazione - il taglio previsto dal suddetto primo periodo della lett. *c)* del comma 398, come inerente anche alla spesa relativa alla sanità, valgono in questo caso le argomentazioni esposte, in relazione ai profili di incostituzionalità per irragionevolezza, violazione dei criteri di determinazione e finanziamento dei livelli essenziali e per la mancata considerazione dei costi standard, qui di seguito al successivo punto del ricorso in relazione a quanto disposto dal secondo periodo della lettera *c)* del comma 398.

Ne deriva quindi la violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Quanto al secondo periodo della lettera *c)* del comma 398, i profili di incostituzionalità si evidenziano su diversi versanti.

i) In primo luogo in questo caso (assenza di intesa e inclusione della spesa sanitaria) il criterio di riparto del taglio viene commisurato tenendo anche conto del Pil regionale e della popolazione residente (come detto è tale l'effetto del rimando, operato dalla norma, al secondo periodo del comma 6 dell'art. 46 del decreto legge n. 66/2014). È di tutta evidenza non solo come tali criteri non abbiano una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (*rectius*: contenimento) della spesa regionale, ma soprattutto che addossare, in questi termini, un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato travalica l'ambito dell'art. 119 della Costituzione.

Codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare con chiarezza nella sentenza n. 79 del 2014, in relazione all'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, che un taglio alle risorse regionali applicato in misura proporzionale anche alle spese sostenute per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, realizza «un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni». In questi termini la sentenza n. 79 del 2014 ha ritenuto che «una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma».

Nel richiamare la propria consolidata giurisprudenza, la suddetta sentenza ha precisato, infatti, che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009)». Ha quindi ribadito «che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.)».

Nella previsione del secondo periodo della lett. *c)* del comma 398 qui impugnata, il legislatore statale ha sostituito il riferimento ai consumi intermedi con quello al Pil regionale (e alla popolazione). Tale riferimento, tuttavia, non vale in alcun modo a superare la sostanza della censura che era contenuta nella sentenza n. 79 del 2014, ma ricade anzi pienamente nella stessa medesima logica censurata.

Nella sentenza n. 79 del 2014, infatti, codesta Corte ha precisato che «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex*



plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile (sentenza n. 176 del 2012)».

La previsione del secondo periodo del comma 398, addossando un maggiore onere a carico delle Regioni che abbiano un Pil più elevato, determina pertanto, dal punto di vista sostanziale, la stessa alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione che codesta ecc.ma Corte ha censurato nella sentenza n. 79 del 2014 (è di tutta evidenza, ad esempio, che il dato del Pil sia, in ogni caso, cosa diversa dalla capacità fiscale - cui fa riferimento l'art. 119 Cost - che implica invece il riferimento ai dati standardizzati di gettito delle imposte e che quindi non sussiste una correlazione necessaria tra Pil e capacità fiscale, esistendo elementi che concorrono a determinare il Pil che non rientrano necessariamente, o nello stesso modo, nella dinamica impositiva).

Anche in relazione alla disposizione del comma 398 qui impugnata non risultano quindi in alcun modo rispettate le condizioni richieste della sentenza n. 79 del 2014, le cui conclusioni ben possono essere specularmente riportate in relazione al caso di specie, posto che le disposizioni qui censurate, anch'esse "non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato - dal quale, peraltro, dovrebbero provenire - destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate".

La suddetta disposizione del comma 398 risulta quindi violare, sotto questo profilo, l'art. 117, III comma e l'art. 119 e in particolare i commi III e V.

ii) Ma non solo. Come detto in caso di mancata intesa la disposizione del comma 398 qui impugnata prevede che siano considerate anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Tuttavia essa profila anche in questo caso un carattere meramente lineare del taglio, che assume in questa fattispecie un carattere tanto più grave quanto si consideri che per il riparto del fondo sanitario nazionale, il decreto legislativo n. 68 del 2011, articoli da 25 a 32, prevede il riferimento ai costi e i fabbisogni standard regionali. Tale criterio, nonostante le richieste avanzate dalle regioni nel corso dei lavori parlamentari sulle legge di stabilità, è stato completamente trascurato.

È opportuno precisare, al riguardo, che tra gli emendamenti trasmessi al Parlamento con nota del 6 novembre 2014, le Regioni avevano chiesto di sostituire la disposizione impugnata con la seguente: «In assenza di tale Intesa entro il predetto termine del 31 gennaio 2015, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo conto dei costi standard:» (allegato n. 5 Nota Cinsedo 6 novembre 2014).

Nessun adeguato criterio di razionalizzazione della distribuzione del taglio viene invece previsto dalla disposizione impugnata, che quindi si presta a incidere in modo indiscriminato tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco e quindi la possibilità di razionalizzazione della spesa, tanto su quelle inefficienti, dove invece elevato è il livello di spreco e alta la possibilità di razionalizzazione.

Questo prevede la disposizione impugnata, nonostante la forte disomogeneità che caratterizza, sotto questo profilo, il sistema della sanità regionale italiana sia stata più volte messa in evidenza dai numerosi interventi della Corte dei Conti, dai più autorevoli studi (3) e da, anche recenti, indagini conoscitive concluse dal Parlamento (4)

Ma vi è di più.

Il comma 414 prevede che comunque le Regioni assicurino il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza del taglio, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato.

Nel loro complesso, quindi, tali disposizioni mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei Lea, la cui determinazione risale però al lontano 2001 - DPCM 29 novembre 2001, poi modificato dal DPCM 5 marzo 2007 - senza che, ad oggi, l'art. 5 del decreto legge n. 158 del 2012 che ne aveva prevista la revisione entro il 31 dicembre 2012 sia stato ancora attuato.

(3) Cfr. per tutti, F. PAMMOLLI, G. PAPA, N. C. SALERNO, La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la 'scatola nera' delle differenze regionali. Il modello SaniRegio, in http://www.astrid-online.it/Politiche-/Documenti/CERM_Sanit-_26_10_09.pdf

(4) CAMERA DEI DEPUTATI, Commissioni riunite V (Bilancio) e XII (Affari Sociali), Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica, 4 giugno 2014.



È evidente quindi lo scollamento che si realizza tra un livello di finanziamento che viene pesantemente ridotto e una determinazione dei livelli essenziali che non è stata rivista da parte dello Stato.

In ciò si realizza una arbitraria violazione, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, anche del comma II dell'art.117 Cost. e dell'art. 32 essendo in questo modo compromessa la possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute.

È significativo al riguardo citare le conclusioni del documento finale delle Commissioni riunite V e XII della Camera dei Deputati, approvato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica, del 4 giugno 2014, dove si afferma: «Peraltro, negli ultimi anni alla riduzione delle risorse destinate al Fondo sanitario nazionale si è sommata la riduzione di quelle per le politiche socio assistenziali e per le non autosufficienze. Tutto ciò ha fatto emergere la piena consapevolezza che il Servizio Sanitario Nazionale non può sopportare ulteriori definanze, pena l'impossibilità di garantire i livelli di assistenza e quindi l'equità nell'accesso alle prestazioni socio sanitarie». (allegato n. 6).

Ma anche la Corte dei Conti nella delibera del 29 dicembre 2014, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, (allegato n. 7) ha chiaramente precisato che al comparto degli enti territoriali è stato richiesto, nelle manovre degli ultimi anni, «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse», in base a scelte andate «a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.» Ed ha quindi auspicato (ma evidentemente non è avvenuto) che «futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali» (5)

Nella dinamica di questo sviluppo normativo della legislazione statale è evidente un fenomeno di abnorme deresponsabilizzazione dello Stato, che, chiamato ad assumersi la responsabilità di una riduzione dei Lea a seguito del venir meno delle risorse disponibili, ha scelto invece la strada di lasciare, da un lato, invariati i Lea, e dall'altro di perpetrare un sistema di tagli lineari, in ciò venendo meno - come si è argomentato anche sub 1.c (in questo caso anziché l'omessa definizione, si deve riscontrare l'omesso aggiornamento per oltre dieci anni) - ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dall'art. 117, III, comma.

Le disposizioni impugnate, per i motivi esposti, contrastano quindi con gli art. 3, 32, 97 Cost., secondo una violazione che ridonda in una lesione delle competenze riconosciute alle Regioni, anche direttamente lese per violazione degli articoli 117, II e III comma, 118 e 119, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

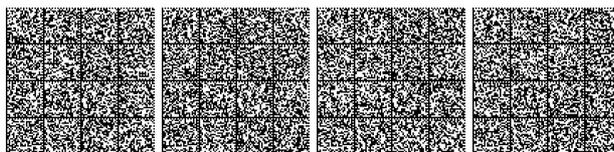
A ciò va aggiunto, a ulteriore dimostrazione della violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., che, sia nella fattispecie di cui al punto 1 che in quella del punto 2, nessun coinvolgimento, nonostante le espresse richieste della regione Veneto (allegato n. 8), è avvenuto della (pur istituita: la prima convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui coinvolgimento nella definizione della manovre di finanza pubblica è imposto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009: «a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;» e poi ribadito dall'art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la definisce quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato». 4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 431, 432, 433, 434 della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.*

I commi 431, 432, 433, 434 dell'art. 1 della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014, disciplinano la predisposizione e il relativo meccanismo di finanziamento di un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.

In particolare, il comma 431 prevede che: «i comuni elaborano progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Entro il 30 giugno 2015, i comuni interessati trasmettono i progetti di cui al precedente periodo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e la procedura stabilite con apposito bando, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il comma 432, invece, definisce il complesso contenuto che il suddetto d.P.C.M. viene ad assumere all'interno della realizzazione del Piano.

(5) CORTE DEI CONTI, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, Deliberazione n. 29 del 29 dicembre 2014, p. VII.



Esso infatti dovrà istituire e disciplinare il funzionamento, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Comitato per la valutazione dei progetti di riqualificazione sociale e culturale (lett. *a*); tale comitato è costituito da:

- due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno con funzioni di presidente,
- due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,
- due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze,
- due rappresentanti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

nonché da:

- un rappresentante dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari regionali, le autonomie e lo sport e per la programmazione e il coordinamento della politica economica,
- un rappresentante dell'Agenzia del demanio,
- un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani,
- un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Dovrà poi definire la documentazione che i comuni devono allegare ai progetti (lett. *b*) e la procedura per la presentazione dei progetti (lett. *c*).

Soprattutto al d.P.C.M. viene affidato il compito di definire i criteri di valutazione dei progetti, tra i quali in ogni caso, il comma 432 individua direttamente i seguenti (lett. *d*):

- 1) la riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale;
- 2) il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive;
- 3) la tempestiva esecutività degli interventi;
- 4) la capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati.

La procedura per la selezione dei progetti comunali da inserire nel Piano è poi disciplinata dal successivo comma 433 che stabilisce: «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i progetti da inserire nel Piano ai fini della stipulazione di convenzioni o accordi di programma con i comuni promotori dei progetti medesimi. Tali convenzioni o accordi di programma definiscono i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti, le risorse finanziarie, ivi incluse quelle a valere sul Fondo di cui al comma 434, e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la revoca dei finanziamenti in caso di inerzia realizzativa. Le Amministrazioni che sottoscrivono le convenzioni o gli accordi di programma si impegnano a fornire alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i dati e le informazioni necessarie all'espletamento della attività di monitoraggio degli interventi».

Il comma 434 istituisce, invece, il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 e fino al 31 dicembre 2017, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, contenente le somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri. A tal fine è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017.

Si tratta di disposizioni la cui illegittimità si deduce in relazione ai seguenti motivi.

Nei termini sopra descritti, infatti, i commi 431, 432, 433 e 434 dell'art. 1, senza alcun adeguato coinvolgimento delle Regioni, istituiscono un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate e un correlativo fondo statale a destinazione vincolata nell'ambito di materie non riconducibili alle competenze statali di cui all'art. 117, II comma, Cost.

Quanto alle materie infatti, sia il Piano che il Fondo, attengono, come si evince dai commi 431 e 432, al: «miglioramento della qualità decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, interventi di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive».

È evidente, quindi che il Piano e il Fondo attengono a materie concorrenti (governo del territorio, promozione delle attività culturali, istruzione) e soprattutto residuali regionali come «assistenza sociale».

In questo modo viene istituita, in materie di competenza concorrente e residuale regionale, una forma di intervento statale che prescinde completamente dall'adeguato coinvolgimento delle Regioni, in violazione degli artt. 117, III e IV, comma; 118; 119, V comma, Cost.



Questa ecc.ma Corte, infatti, nella sent. n. 49 del 2004 particolare, ha precisato che “per quanto attiene alle funzioni amministrative, la legge statale può solo disciplinare le «funzioni fondamentali» degli enti locali territoriali e può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell’art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell’art.117, terzo comma».

È utile precisare che materie come «promozione delle attività culturali e sportive», nel cui ambito anche verte il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, non rientrano nelle funzioni fondamentali dei comuni, così come definite dall’art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012.

Inoltre, più genericamente le materie cui inerisce il Piano rientrano, come detto, nella competenza concorrente e in quella regionale residuale.

Diventa quindi dirimente considerare che la predisposizione del Piano avviene senza alcuna forma di intesa con le Regioni, la cui partecipazione al Comitato (che potrebbe assumere una funzione semmai aggiuntiva, ma non sostitutiva dell’intesa), anziché rivestire natura paritetica, è peraltro limitata ad un solo rappresentante a fronte dei dieci assegnati all’amministrazione statale.

In più occasioni questa ecc.ma Corte ha affermato che il principio di leale collaborazione deve necessariamente intervenire in ipotesi tipiche, che spaziano dai casi di c.d. chiamata in sussidiarietà, a quelli in cui vi sia un intreccio inestricabile di materie non risolvibile con il criterio della prevalenza. L’intesa, quindi, costituisce la «condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale» (sent. n. 383 del 2005; ma *cf.* anche n. 179 del 2012, 39 del 2013).

Ma vi è di più.

Il comma 434 istituisce un Fondo per l’attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.

Si tratta quindi di un trasferimento a destinazione vincolata che viene istituito in violazione degli art.117, III e IV comma, e dell’art.119, V comma, Cost.

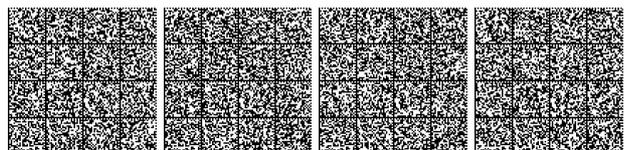
È utile ricordare che secondo la Costituzione lo Stato può solo destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi finanziari speciali «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» per gli scopi indicati nel comma 5 dell’art.119, o «diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

In ciò le norme impugnate disattendono palesemente le indicazioni di questa ecc.ma Corte costituzionale che, nella sentenza n. 16 del 2004, che aveva già dichiarato l’incostituzionalità del Fondo statale per la riqualificazione urbana dei Comuni, che per oggetto è del tutto simile al fondo in questione; così come quelle della sentenza n. 49 del 2004, che aveva dichiarato l’incostituzionalità del Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, che strutturava una forma di intervento statale del tutto analoga, per procedura, a quella prefigurata dalle norme impugnate (nello specifico si trattava dell’istituzione del Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, cui questi enti potevano accedere presentando apposita domanda venendo poi selezionati dal Ministero dell’economia e finanze gli interventi da finanziare).

Nel caso di specie al Fondo in oggetto, così come nella fattispecie oggetto della sentenza n. 49 del 2004, possono «astrattamente accedere tutti gli enti», quindi *i)* non è pregiudicato il carattere della generalità e *ii)* per quanto riguarda l’oggetto del finanziamento non si tratta di funzioni chiaramente inquadrabili al fuori dal normale esercizio cui fa riferimento il V comma dell’art. 119, Cost.

Proprio in relazione al V comma dell’art. 119 Cost. questa ecc.ma Corte, infatti, nella sentenza n. 16 del 2004 ha precisato che «non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall’ambito dell’attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell’ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato».

Inoltre, la sentenza n. 49 del 2004 questa ecc.ma Corte ha ribadito: «gli interventi di cui alle norme impugnate si attecchiano - conformemente a quanto rilevato dalla sentenza di questa Corte in precedenza richiamata - come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato agli enti locali in base a criteri stabiliti dall’amministrazione centrale, senza tenere presente che, per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destina-



zione dei fondi, nel rispetto dell'autonomia di spesa degli enti locali». Cfr. anche n. 254 del 2013: «Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006)».

Ma anche a prescindere da questa considerazione, va rilevato che quand'anche si rientri - ma questo non avviene nel caso del fondo in oggetto - nell'ambito degli interventi speciali di cui al V comma dell'articolo 119, la stessa sentenza n. 16 del 2004 ha in ogni caso sottolineato «l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni» con la conseguenza che «quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio».

Orbene, non vi è dubbio, come si è visto, che la disposizione attiene a materie concorrenti e residuali regionali, poiché il finanziamento in esame è finalizzato, infatti, in parte alla promozione di progetti di riqualificazione diretti alla riduzione di fenomeni di degrado sociale e in parte al miglioramento della qualità del tessuto sociale ed ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali, educativi, culturali, e sportivi.

Quindi, come affermato dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, il rispetto dei compiti di programmazione delle regioni comporterebbe quantomeno la previsione dell'intesa, se non un procedimento di erogazione dei fondi articolato su un duplice passaggio: in primis, l'erogazione delle risorse dallo Stato in favore delle Regioni, e successivamente, il riparto, da parte delle Regioni medesime, di tali risorse fra gli Enti locali interessati.

Detti profili, pertanto, per loro stessa natura, nell'attuale assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nelle specifiche materie. Di tale esigenza non tiene, evidentemente, conto l'impugnata norma di cui all'art. 1, commi 431, 432, 433, 434, della legge n. 190 del 2014. Non viene infatti prevista alcuna intesa né riguardo alla definizione del Piano, né alla emanazione del d.P.C.M. di cui al comma 431, né riguardo ai successivi d.P.C.M. di cui al comma 433.

In ciò la disciplina contraddice anche quanto affermato nella sentenza n. 79 del 2011 dove questa ecc.ma Corte ha nuovamente sottolineato come solo la chiamata in sussidiarietà possa legittimare l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione in materia di competenza regionale concorrente o residuale ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., solo ed esclusivamente se siano previsti meccanismi preventivi di intesa con le regioni sui relativi criteri di riparto (nello stesso senso, la sentenza n. 16 del 2010).

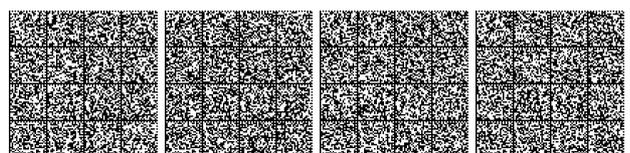
È evidente quindi nelle disposizioni impugnate il vulnus all'autonomia regionale, con violazione degli artt. 117, III e IV comma, e 119 Cost., data l'inerenza delle materie alle competenze legislative regionali in cui sia il piano che il fondo intervengono, espropriando la Regione della possibilità di esercitare correttamente i compiti di normazione e programmazione all'interno del proprio territorio, sovrapponendo ad essi politiche e indirizzi governati centralmente.

Da ultimo, è opportuno precisare che non fa, invece, testo, nel caso oggetto della presente impugnativa, la sent. n. 307 del 2004 di questa ecc. ma Corte che riguardava una forma di intervento finanziario statale del tutto differente (a favore dei privati) e che si concretizzava «nella mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di personal computer abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, fra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica. Siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali».

In quel caso questa ecc.ma Corte non ha rilevato alcuna interferenza con le competenze legislative regionali, in quanto si trattava di fondi statali messi a disposizione di privati; in questo caso, invece la disciplina impugnata si sovrappone chiaramente a quella regionale impedendone l'esercizio.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 per violazione degli artt. 3, 117, III e IV comma, 118, 123 della Costituzione, nonché dell'art. 3, comma 2, dello Statuto della regione Veneto.

Il comma 609 contiene disposizioni in materia di servizi pubblici locali che apportano modifiche alla disciplina di cui all'art. 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, al fine di «promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica».



È utile rilevare che la disposizione del comma 1 dell'art. 3-bis del decreto legge d.l. n. 138/2011 conteneva già l'obbligo per le Regioni di istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei per l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica entro il 30 giugno 2012.

L'aggiunta operata dal comma 609 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 modifica in questi termini (indicati in neretto) il successivo comma 1-bis: «Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2019, n. 56» (nuovo comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011).

La novella apportata dalla legge n. 190/2014 introduce quindi l'obbligatorietà dell'adesione degli enti locali agli enti di governo degli ATO. Tale obbligatorietà viene peraltro rafforzata da un procedimento sostitutivo posto in capo al Presidente della Regione. Il comma 1-bis dell'art. 3-bis dispone infatti: «Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi.»

I profili d'illegittimità costituzionale della disposizione, così come strutturata, sono molteplici.

In primo luogo, occorre rilevare che la previsione dell'obbligatorietà, per gli enti locali, di aderire agli enti di governo degli ATO è da ritenersi illegittima per violazione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni ai sensi degli artt. 117, III e IV comma, Cost.

E invero, se il decreto legge n. 138/2011 rimetteva alle Regioni la perimetrazione degli ambiti e l'istituzione o designazione dei relativi enti di governo, lasciando alle stesse piena discrezionalità in ordine alla forma organizzativa degli stessi, il comma 609 impone, invece, un modello di governance che deve necessariamente includere tutti gli enti locali.

Giova peraltro precisare che per enti locali, secondo il disposto di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 267/2000 (c.d. Tuel) si intendono «i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di Comuni».

Pertanto, l'obbligatoria adesione agli enti di governo degli ATO viene a riguardare, a ben vedere, tutti gli enti locali ricadenti nel perimetro degli ambiti definiti a livello regionale, coinvolgendo non solo le Province e i Comuni, ma anche le loro unioni, le comunità montane e isolate e le Città metropolitane.

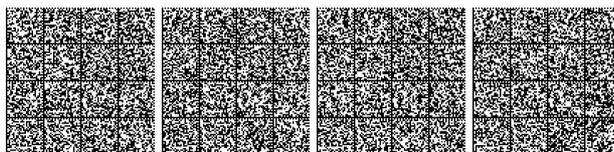
L'estensione dell'obbligo non solo a comuni e province, ma anche a tutti gli enti locali, incluse ad esempio le comunità montane, esula dalla competenza statale inerente l'elencazione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. e risulta quindi violare la competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, IV comma, Cost. come precisato da questa ecc.ma Corte nelle sentenze nn. 237 del 2009 e 91 del 2011.

Quanto sopra, oltre a difettare di ogni ragionevolezza, contrasta inoltre, evidentemente, anche con i principi sussidiarietà, adeguatezza e di differenziazione di cui all'art. 118, comma 1, Cost. e con l'art. 3 dello Statuto della Regione Veneto secondo cui: «La Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni» (art. 3, comma 2, legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

In base alle norme sopra richiamate, dovrebbe riconoscersi infatti ai suddetti enti locali ampia discrezionalità sul percorso da intraprendere, in ordine alle forme di organizzazione gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei.

E questa è stata la scelta operata dalla Regione Veneto con riferimento alle discipline introdotte con la propria legislazione in merito ai servizi di trasporto pubblico locale, idrico integrato e gestione dei rifiuti.

Infatti, in attuazione della Legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 recante Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale, la Delibera di Giunta regionale n. 2048 del 19 novembre 2013 (allegato n. 9), oltre a definire



il perimetro dei bacini territoriali ottimali e omogenei dei servizi di trasporto pubblico locale, ha infatti individuato la convenzione di cui all'art. 30, decreto legislativo n. 267/2000 quale modalità organizzativa per la costituzione volontaria di un ente di governo per ciascuno dei bacini, da designare quale soggetto di cui all'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011. (6)

È dirimente a questo punto ricordare che la materia del trasporto pubblico locale è assegnata, come ha riconosciuto in più occasioni questa ecc.ma Corte, alla competenza regionale residuale (*cf.*, per tutte, sentenza n. 222 del 2005 dove si afferma che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., "come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale").

La legislazione regionale, pertanto, nell'ambito della propria autonomia ha optato per diverse formule organizzative, come la sottoscrizione di una convenzione tra gli enti, quale strumento prodromico per la successiva costituzione dell'ente di governo.

La normativa statale qui impugnata, invece, stabilendo un immediato obbligo di partecipazione agli organi di governo indebitamente incide e interferisce sulle scelte attuate dalla legislazione regionale di settore.

In secondo luogo, il censurato comma 609 contraddice quanto stabilito dall'art. 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014 n. 56, la cui previsione viene esplicitamente salvaguardata dalla norma impugnata.

Tale norma prevede che: «Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: a) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali» (art. 1, comma 90, lett. a), legge n. 56/2014).

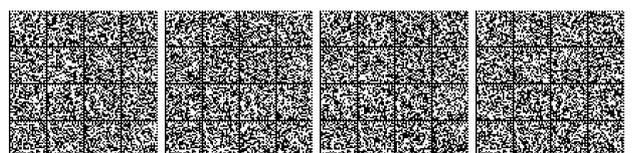
In altri termini, tale disposizione della legge n. 56 del 2014 prevede l'avvio di un deciso processo di semplificazione istituzionale diretto a far sì che qualora con riferimento a specifici servizi di rilevanza economica di competenza comunale e provinciale siano stati delimitati ambiti o bacini provinciali o sub-provinciali e le funzioni di organizzazione siano state attribuite ad enti o agenzie, questi ultimi debbano essere oggetto di soppressione con contestuale attribuzione delle funzioni alle Province.

Tanto viene sollecitato dalla suddetta norma questo processo di semplificazione che si stabilisce nella successiva lett. b) del comma 90 dell'art. 1 della legge n. 56/2014: «per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

In questi termini si evidenzia un insanabile contrasto della norma impugnata con riferimento alla tale disposizione della legge n. 56/2014, che pure viene espressamente fatta salva.

Difatti, mentre il comma 90 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 avvia - al punto addirittura di prevedere misure premiali per le Regioni che dispongano in tal senso - un processo di soppressione di enti o agenzie con funzioni di organizzazione di servizi a rilevanza economica di competenza comunale o provinciale e l'attribuzione delle relative

(6) E ancora, la Legge regionale 27 aprile 2012, n. 17 recante Disposizioni in materia di risorse idriche nell'istituire, all'art. 3, i Consigli di bacino quali forme di cooperazione tra i Comuni per la programmazione e organizzazione del servizio idrico integrato ha stabilito che: 'Ai fini della costituzione dei Consigli di bacino, i comuni ricadenti negli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 2 sottoscrivono la convenzione per la cooperazione previa presa d'atto della stessa da parte di ciascun comune, in conformità al proprio statuto' (art. 3, comma 2, l.r. n. 17/2012). Analogamente, la Legge regionale 31 dicembre 2012, n. 52 recante Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 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), nel costituire, all'art. 4, i consigli di bacino, ha disposto che: 'gli enti locali ricadenti in ciascun bacino territoriale approvano una apposita convenzione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267'. La suindicata convenzione prevede inoltre la costituzione di un'assemblea di bacino, presieduta da un presidente espresso dalla maggioranza dei componenti l'assemblea e formata dai rappresentanti degli enti locali partecipanti al consiglio di bacino, o loro delegati (art. 4, commi 1 e 2, l.r. n. 52/2012).



funzioni alle Province, il comma 609 rafforza invece l'adesione degli enti locali (tutti, ovvero Comuni, Province, Comunità montane, comunità isolate e Città metropolitane) agli enti di governo degli ATO prevedendone persino la partecipazione obbligatoria.

Ma non solo: l'obbligatorietà è pure presidiata da una sanzione, costituita, come si ha già avuto modo di precisare, dall'esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente della Regione.

In questi termini la disposizione impugnata configura un vizio di ragionevolezza (al punto da rendere anche impossibile stabilire la portata normativa derivante dalla coesistenza delle due discipline) che ridonda nella lesione della sfera costituzionalmente garantita alle Regione dagli articoli 117, III e IV comma e 118 Cost.

6) *Illegittimità costituzionale art. 1, commi 611 e 612, per violazione degli artt. 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.*

Il comma 611 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 prevede che: «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015».

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

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

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

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

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

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

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

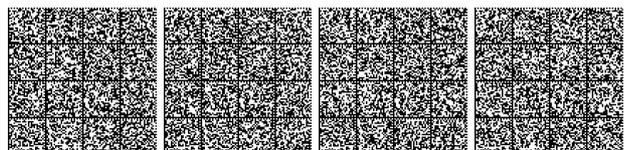
Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, il successivo comma 612 dispone che: «I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi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

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

Le disposizioni impugnate, sebbene in astratto dirette all'obiettivo pienamente condivisibile di razionalizzare il preoccupante e ingiustificato fenomeno di abnorme proliferazione delle società partecipate, si palesano in concreto come viziate di incostituzionalità sotto molteplici profili, al punto da inficiarne la stessa idoneità rispetto al raggiungimento di tale obiettivo.

È preliminare, infatti, precisare che la regione Veneto, ha già da tempo avviato processi di razionalizzazione delle partecipazioni regionali, sia dirette che indirette.

Quanto alle prime è opportuno ricordare che già la DGR n. 138 del 2010, poi adottata con Deliberazione Consiglio regionale n. 44/2011 (allegato n. 10), ha concretizzato un processo che ha portato: *i*) alla ricognizione di tutte le partecipazioni detenute, *ii*) alla valutazione, per ciascuna società partecipata, della presenza dei requisiti della stretta



necessarietà per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente o della produzione di servizi d'interesse generale; *iii*) alla cessione, secondo procedure ad evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute in quelle società che non presentavano i requisiti suddetti.

Ad essa sono seguite azioni concrete che hanno condotto sia alla dismissione di società non necessarie, sia ad accorpamenti e razionalizzazioni di società necessarie che svolgevano finalità analoghe o similari.

Quanto alle seconde, la Giunta Regionale ha adottato le DGR n. 259 del 5 marzo 2013 (allegato n. 11) e n. 1931 del 28 ottobre 2013 (allegato n. 12), con le quali sono state emanate direttive rivolte alle società a partecipazione diretta per la dismissione delle loro partecipate, determinando la soppressione di trentotto di queste, con una riduzione quindi del numero delle partecipate indirette da settantuno a trentatré.

È stata poi approvata recentemente la legge regionale n. 24 del 2014, recante Norme in materia di società partecipate da enti regionali, che ha ulteriormente implementato il processo di razionalizzazione disponendo, fra l'altro che: «Agli enti pubblici regionali ivi comprese le aziende, gli enti del Servizio sanitario nazionale e le amministrazioni controllate dalla Regione, non è consentito costituire società e detenere partecipazioni in società, salvo espressa autorizzazione della Giunta regionale, sentite le competenti commissioni consiliari, esclusivamente in ragione della accertata convenienza economica della detenzione stessa» (art. 1, comma 2, l.r. n. 24/2014).

Viepiù, il medesimo provvedimento normativo, oltre a stabilire una serie di misure volte al contenimento delle spese di funzionamento e alla dismissione delle partecipazioni precisa che: «Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, gli enti regionali di cui all'articolo 1, comma 2, presentano al Consiglio regionale e alla Giunta regionale l'elenco di tutte le partecipazioni societarie detenute direttamente ed indirettamente, con una motivata proposta di mantenimento di quelle ritenute strategiche, indicando altresì il valore nominale e il valore stimato di ciascuna di esse, nonché la relazione tra l'attività della società partecipata e la specifica funzione istituzionale dell'ente regionale partecipante» e «a partire dal sessantunesimo giorno dalla ricezione della proposta, tutte le partecipazioni, fatta eccezione per quelle espressamente confermate, sono dismesse senza indugio» (art. 3, commi 1 e 3, l.r. n. 24/2014).

Le disposizioni impugnate, pertanto, non considerano in alcun modo questo processo già avviato a livello regionale e impongono invece un ulteriore e generalizzato percorso, dove sono stabiliti criteri e modalità che impongono alla Regione oneri aggiuntivi (come l'obbligo di trasmissione della relazione tecnica e della relazione sui risultati conseguiti alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti) e impongono termini perentori per l'adozione di piani da parte delle Regioni e per la dismissione delle partecipazioni detenute. Stabilendo, ad esempio, il criterio della «soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti» - criterio in sé e in astratto del tutto ineccepibile -, in realtà le norme impugnate non permettono in alcun modo di considerare quelle situazioni in cui le società presentano sì tali caratteristiche, ma solo perché dirette alla gestione, per conto della Regione, di consistenti patrimoni (e non necessitando quindi di numeroso personale dipendente), generando utili e non presentando, quindi, alcuno di quei profili di inefficienza che potrebbero giustificare la soppressione.

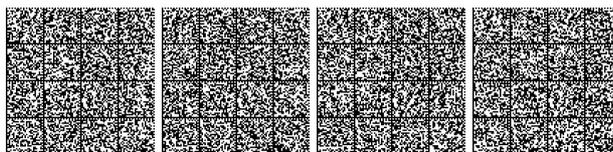
Ma non solo.

Nel definire i tempi delle dismissioni, le disposizioni censurate non tengono minimamente conto della critica situazione economica generale che rende difficile attuare, per le condizioni del mercato e il rischio di speculazioni private, - in un contenuto lasso temporale e in termini vantaggiosi per le Pubbliche Amministrazioni coinvolte - ogni sforzo già intrapreso a seguito dei provvedimenti amministrativi sopra citati adottati dalla Regione del Veneto negli ultimi sette anni.

Sotto questo profilo, è opportuno peraltro segnalare che la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la Deliberazione n. 48/2008 (allegato n. 13) ha già avuto modo di intervenire sul problema: «Il cedere obbligatoriamente le partecipazioni vietate entro un termine legale, produrrebbe occasioni di speculazione privata tesa al ribasso del prezzo di acquisto, in una prospettiva del tutto contraria all'interesse pubblico alla sana e corretta gestione del patrimonio e delle risorse della collettività. Inoltre, a seguito dell'attività ricognitiva in materia di partecipazioni vietate, le grandi realtà territoriali o gli enti istituzionali di maggiori dimensioni, potrebbero trovarsi a dover contemporaneamente gestire un elevato numero di dismissioni, senza poter oggettivamente approdare in tempi brevi al perfezionamento delle procedure di cessione. In tali evenienze, in conformità con la delibera autorizzativa, occorrerà stilare un accurato programma che scandisca i tempi e le modalità delle previste dismissioni».

Da questo punto di vista le disposizioni dell'art. 1, commi 611 e 612, qui impugnate si dimostrano irragionevoli e lesive del canone del buon andamento della pubblica amministrazione, la cui violazione si riflette nelle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni, ledendone anche l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

Inoltre, non prevedendo alcuna differenziata considerazione dei processi già avviati da alcune realtà regionali (come invece richiederebbero i principi di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.) e nessun coinvol-



gimento delle Regioni nella definizione del processo di razionalizzazione (in violazione quindi del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.), le norme impugnate risultano lesive della materia di competenza residuale regionale «organizzazione e funzionamento della Regione», riconducibile al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione (fatte salve le competenze che l'art. 123 Cost. assegna in tale ambito materiale alla fonte statutaria).

Invero, come questa Ecc.ma Corte ha già avuto modo di rilevare: «Non si può evidentemente negare la competenza del legislatore statale in tema di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera g, della Costituzione) (...) Per ciò che concerne, invece, i profili organizzativi delle Regioni e delle Province autonome, sembra evidente che il legislatore statale non dispone in materia di una propria competenza, la quale appartiene, invece, alle stesse Regioni e Province autonome.» (sent. n. 159/2008).

La compressione della competenza legislativa regionale, peraltro, non può nemmeno giustificarsi in quanto volta a garantire il rispetto di principi di coordinamento della finanza pubblica, posto che le norme impugnate (che peraltro nemmeno si autoqualificano come norme di principio) invece recano disposizioni dettagliate e puntuali non riconducibili ai predetti principi.

Come precisato dalla citata sentenza, infatti, «quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia».

I commi 611 e 612, quindi, stabilendo in modo puntuale e dettagliato (ma indifferenziato - senza quindi considerare i processi già eventualmente avviati a livello regionale -) criteri, modalità e tempi del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, risultano costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché degli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 della Costituzione, in quanto intersecano e interferiscono indebitamente con un processo di razionalizzazione già avviato dalla regione Veneto.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 629, lettera b), comma 632, comma 633, per violazione degli articoli 3, 97, 117, comma I, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 629, lettera b) dell'art.1 della Legge n. 190/2014 modifica il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, inserendovi l'art. 17-ter «Operazioni effettuate nei confronti di enti pubblici» che dispone: «1. Per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuate nei confronti dello Stato, degli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, degli enti pubblici territoriali e dei consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli istituti universitari, delle aziende sanitarie locali, degli enti ospedalieri, degli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e di quelli di previdenza, per i quali i suddetti cessionari o committenti non sono debitori d'imposta ai sensi delle disposizioni in materia d'imposta sul valore aggiunto, l'imposta è in ogni caso versata dai medesimi secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze».

Si introduce in tal modo il meccanismo del cd. *split payment*, per cui nelle cessioni di beni e le prestazioni di servizi eseguite nei confronti di enti pubblici l'imposta sul valore aggiunto è in ogni caso versata dai medesimi soggetti pubblici allo Stato, secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Pertanto, i fornitori di beni e servizi alla pubblica amministrazione riceveranno l'importo del corrispettivo al netto dell'Iva che verrà così versata, dai soggetti pubblici cessionari, direttamente all'erario.

In questi termini l'art. 1, comma 629, lett. b) impone anche alla Regione e agli altri enti del sistema regionale (ad esempio le aziende sanitarie locali) di versare l'IVA non più al proprio fornitore ma direttamente allo Stato.

Tale misura è stata adottata disponendone l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2015 senza il preventivo assenso del Consiglio dell'Unione Europea. Il comma 632, infatti, dispone: «L'efficacia delle disposizioni di cui al comma 629, lettera a), numero 3), capoverso d-*quinquies*), è subordinata al rilascio, da parte del Consiglio dell'Unione europea, di una misura di deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, e successive modificazioni. Le disposizioni di cui al comma 629, lettera b), nelle more del rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, della misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione europea, trovano comunque applicazione per le operazioni per le quali l'imposta sul valore aggiunto è esigibile a partire dal 1° gennaio 2015».

Il successivo periodo del comma 632 poi dispone: «In caso di mancato rilascio delle suddette misure di deroga, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 30 giugno 2015, l'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché l'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, di cui all'allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modifi-



cazioni, sono aumentate in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 1.716 milioni di euro a decorrere dal 2015; il provvedimento è efficace dalla data di pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli».

Il comma 633 commina, infine, una sanzione amministrativa per omessi o tardivi versamenti. Dispone, infatti: «Nei confronti degli enti pubblici cessionari o committenti nei casi previsti dalle disposizioni di cui al comma 629, lettera *b*), che omettono o ritardano il versamento dell'imposta sul valore aggiunto, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni, e le somme dovute sono riscosse mediante l'atto di recupero di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

Da ultimo è opportuno precisare che in attuazione dei citati commi è stato, emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze il decreto che disciplina le «Modalità e termini per il versamento dell'imposta sul valore aggiunto da parte delle pubbliche amministrazioni» (*Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 27 del 3 febbraio 2015).

In tale decreto si precisa, all'art. 9, comma 1 e 2, che «1. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle operazioni per le quali è stata emessa fattura a partire dal 1° gennaio 2015.

2. Fino all'adeguamento dei processi e dei sistemi informativi relativi alla gestione amministrativo contabile e, comunque, non oltre il 31 marzo 2015, le pubbliche amministrazioni individuate nell'art. 1 del presente decreto sono tenute ad accantonare le somme occorrenti per il successivo versamento dell'imposta, da effettuarsi in ogni caso entro il 16 aprile 2015».

Si tratta di disposizioni viziata d'incostituzionalità per i profili che seguono.

Innanzitutto, le disposizioni impugnate risultano lesive dell'art. 117, I comma, della Costituzione la quale impone che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Nel caso di specie, infatti, a fronte della presentazione da parte del Dipartimento delle finanze alla Commissione europea della richiesta di una misura in deroga (il meccanismo dello *split payment* non è infatti contemplato dalla normativa armonizzata contenuta nella direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006 o direttiva *IVA*) ai sensi dell'art. 395 della direttiva 2006/112/CE, la normativa impugnata ha previsto l'immediata applicabilità della stessa a partire dal 1° gennaio 2015, senza quindi, come detto, attendere la preventiva autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea.

L'art. 395 della direttiva 2006/112/CE, infatti dispone che il Consiglio «può autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga alla presente direttiva allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali» senza prevedere in alcun modo la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre le suddette misure prima del rilascio della suddetta autorizzazione (7)

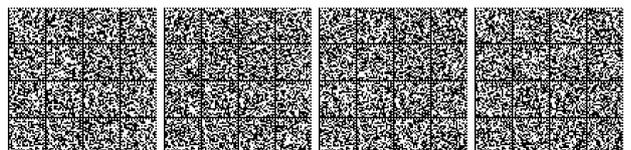
È utile precisare che nello stesso dossier n. 71, dicembre 2014, del Servizio bilancio del Senato, Nota di Lettura. A.S. 1698: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), è stato precisato che lo *split payment* è invero subordinato alla valutazione del Consiglio dell'Unione europea (allegato n. 14).

È quindi evidente la violazione delle regole procedurali previste dalla direttiva 2006/112/CE.

La violazione della suddetta direttiva è stata, peraltro, rilevata anche nella Documentazione per l'esame di Progetti di legge - Profili finanziari del 20 dicembre 2014 predisposta dalla Camera dei deputati dove si afferma: «in merito ai profili di quantificazione appare opportuna una valutazione del Governo in merito alla prudenzialità della previsione, tenuto conto che in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione comunitaria, oltre al mancato realizzo degli effetti positivi ascritti alla disposizione sullo *split payment* a decorrere dal 2015, potrebbe essere attivata una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia» (allegato n. 15).

La suddetta violazione dell'art. 117, I comma, Cost. si riverbera sulla sfera di competenze delle Regioni per due ordini di motivi.

(7) Art. 395, direttiva 2006/112/CE: «1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga alla presente direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali. Le misure aventi lo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta non devono influire, se non in misura trascurabile, sull'importo complessivo delle entrate fiscali dello Stato membro riscosso allo stadio del consumo finale. 2. Lo Stato membro che desidera introdurre le misure di cui al paragrafo 1 invia una domanda alla Commissione fornendole tutti i dati necessari. Se la Commissione ritiene di non essere in possesso di tutti i dati necessari, essa contatta lo Stato membro interessato entro due mesi dal ricevimento della domanda, specificando di quali dati supplementari necessita. Non appena la Commissione dispone di tutti i dati che ritiene necessari per la valutazione, ne informa lo Stato membro richiedente entro un mese e trasmette la domanda, nella lingua originale, agli altri Stati membri. 3. Entro i tre mesi successivi all'invio dell'informazione di cui al paragrafo 2, secondo comma, la Commissione presenta al Consiglio una proposta appropriata o, qualora la domanda di deroga susciti obiezioni da parte sua, una comunicazione nella quale espone tali obiezioni. 4. La procedura di cui ai paragrafi 2 e 3 deve essere completata, in ogni caso, entro otto mesi dal ricevimento della domanda da parte della Commissione»



i) In primo luogo perché le disposizioni impugnate impongono fin da subito alle Regione e agli enti del sistema regionale un irragionevole onere e costo di adeguamento immediato dei sistemi informativi relativi alla gestione amministrativo contabile, destinato a rivelarsi inutile qualora non avvenga il rilascio delle suddette misure di deroga da parte delle autorità europee.

Si tratta di costi non irrilevanti, dato l'obbligo di operare tramite fattura elettronica previsto dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 aprile 2013, n. 55, con il quale è stato adottato il regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche. Occorre peraltro considerare che detti costi sono stati sopportati da tutto il sistema regionale, quindi non solo dalla Regione, ma anche da tutte le aziende sanitarie locali (oltre che da tutto il sistema degli enti locali), per cui l'impatto finanziario complessivo dell'onere è notevole.

Da questo punto di vista, oltre alla sopra evidenziata violazione dell'art. 117, I comma, si evidenzia una lesione costituzionale anche dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Si tratta di violazioni che, nel caso di specie, ridondano in una lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, di cui agli artt. 118 e 119, costretta a far fronte, senza alcun contributo statale, al nuovo costo di adeguamento dei sistemi informatici. Un costo che, come visto, potrebbe rivelarsi del tutto inutile qualora l'autorizzazione venisse negata.

ii) In secondo luogo, perché la Regione, così come gli altri enti del sistema regionale, non potranno più compensare l'IVA sugli acquisti con quella sulle vendite e dovranno chiederne il rimborso allo Stato sostenendone l'onere (derivante dalla necessità di accompagnare la richiesta di rimborso, in base a quanto prevede in via generale la normativa vigente, da fideiussione o da visto di conformità). Si determina quindi un'ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

Questa evenienza si verifica in tutte quelle ipotesi in cui la Regione si trova a dovere applicare l'IVA nei confronti di altri soggetti pubblici: a titolo solo esemplificativo si consideri che, nell'ambito della gestione del BUR regionale (legge regionale n. 29 del 27 dicembre 2011), la Regione vende gli spazi sul BUR a Comuni e ad altri locali (8) per cui in questi casi non riscuoterà più, per effetto del meccanismo dello *split payment*, l'IVA sulla fatture di vendita, che i suddetti Comuni ed enti locali verseranno invece direttamente allo Stato. In tutti questi casi, quindi, la Regione e gli altri enti del sistema regionale non possono più effettuare la compensazione e dovranno richiedere rimborso allo Stato dell'Iva sugli acquisti, con i relativi costi di cui sopra.

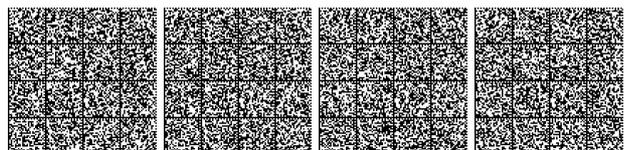
Da ultimo, riprendendo quanto affermato in premessa sulla violazione del diritto comunitario, occorre precisare come nell'ipotesi appena descritta (trattandosi di operazioni tra enti pubblici) non sia, peraltro, in alcun modo configurabile l'applicabilità del meccanismo del Quick Reaction Mechanism - QRM di cui all'art. 1 della Direttiva 2013/42/UE, che modificando la direttiva 2006/112/CE ha introdotto l'art. 199-ter consentendo a uno Stato membro di introdurre un meccanismo di reazione rapida (ma sempre previo consenso della Commissione) per combattere le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), notificando l'adozione di una misura speciale che deroga alla norma generale prevista dalla direttiva 2006/112/CE, relativa al soggetto debitore dell'IVA. La suddetta misura, infatti, consiste nell'applicazione del meccanismo d'inversione contabile dell'IVA per combattere le forme di frode improvvisa e massiccia, che potrebbero condurre a perdite finanziarie gravi e irreparabili.

Al riguardo occorre precisare che, in primo luogo il Governo italiano non ha dichiarato di avvalersi, né a rigore nemmeno avrebbe potuto, del meccanismo QRM, né ha effettuato notifiche in tal senso alle autorità europee.

In secondo luogo è del tutto evidente che in ipotesi di operazioni tra Enti pubblici la prospettazione della condizione delle frodi massicce e improvvise è del tutto impossibile da configurare.

In conclusione, quindi, è evidente che la disciplina censurata interviene al di fuori dell'ambito di operatività del QRM e dunque non può ritenersi in alcun modo legittimata in forza di quest'ultimo.

(8) Cfr. artt. 5, 11, 17 della Legge regionale n. 29 del 27 dicembre 2011: Art. 5, Articolazione - parte terza: "1. Nella parte terza del BURVET sono pubblicati: a) le richieste di referendum regionali e la proclamazione dei relativi risultati; b) le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sulle questioni in cui la Regione è parte; i ricorsi della Giunta e i ricorsi del Governo o di altre regioni su questioni di legittimità costituzionale e per i conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale in cui la Regione è parte; c) le ordinanze con cui gli organi giurisdizionali sollevano questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali; d) i bandi e gli avvisi di concorso della Regione e degli altri enti pubblici, la cui pubblicazione sia disposta da leggi statali o regionali; e) i bandi e gli avvisi relativi ad appalti della Regione e degli altri enti pubblici, la cui pubblicazione sia disposta da leggi statali o regionali; f) gli avvisi e i comunicati la cui pubblicazione sia disposta dalla Giunta regionale o dal suo Presidente; g) gli avvisi e i comunicati finalizzati alla informazione, alla conoscenza o alla partecipazione al processo di formazione della volontà della Regione, la cui pubblicazione sia disposta dal Presidente del Consiglio regionale; h) gli avvisi e i comunicati di altri enti pubblici e soggetti privati la cui pubblicazione sia prevista da leggi statali o regionali." Art. 11, Tariffe delle inserzioni: «1. La pubblicazione degli atti della Regione effettuata nel BURVET è gratuita. 2. È, altresì, gratuita la pubblicazione effettuata nel BURVET degli atti di altri enti ed amministrazioni che siano stati adottati per conto della Regione o su incarico della stessa. 3. Salvo le ipotesi di cui ai commi 1 e 2, la pubblicazione degli atti nel BURVET è subordinata al pagamento di una tariffa stabilita dalla Giunta regionale." Art. 17, Norma finanziaria: 1. Le entrate derivanti dall'applicazione dell'articolo 11 sono introitate nell'upb E0040 "Vendita di Beni" del bilancio di previsione 2011 e pluriennale 2011-2013



ISTANZA DI SOSPENSIONE

La Regione del Veneto chiede che codesta ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale qui censurate, sospenda l'esecuzione dell'art. 1, commi 398, lett. a), b) e c), 414 e 556, nonché dell'art. 1 comma 629, lettera b), comma 632, comma 633, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della lgge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

Quanto all'art. 1, commi 398, lett. a), b) e c), 414 e 556, si tratta di un taglio alla spesa per beni e servizi adottato, sotto molteplici profili, in violazione dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte costituzionale, la cui attuazione, data l'abnorme entità della misura (oltre 3 miliardi di euro) e sommandosi a quelle in precedenza attuate (rispetto alle quali la Corte dei Conti, delibera n. 29 del 29 dicembre 2014, ha già eppure evidenziato come alle Regioni sia stato richiesto «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse»), determinerebbe, come più ampiamente motivato nel ricorso, o il sostanziale azzeramento della spesa extra sanitaria per beni e servizi delle Regioni, e/o la messa a repentaglio, come rilevato dalla Corte dei Conti sempre nella delibera n. 29 del 29 dicembre 2014, dell'adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritto alla salute.

È del tutto evidente (anche a prescindere dall'eventuale futuro raggiungimento di un'intesa con alcune Regioni - al momento in ogni caso non raggiunta nei termini previsti), l'irreparabilità del danno che si verrebbe a verificare nelle more ordinarie del giudizio di legittimità costituzionale posto che, qualora l'udienza si svolgesse non prima della chiusura dell'esercizio finanziario in corso, inevitabili ripercussioni si saranno verificate sui servizi erogati a favore dei cittadini.

Quanto all'art. 1, comma 629, lettera b), comma 632, comma 633, si tratta dell'introduzione di un meccanismo, il cd. *split payment* adottato in violazione del diritto comunitario e la cui attuazione costringerebbe tutto il sistema regionale a sostenere ingenti spese per un inutile adeguamento di tutti i sistemi informativi e contabili, con rilevanti danni ed irreparabili danni al sistema regionale (regione e aziende sanitarie) anche in relazione al rispetto dei tempi di pagamento delle imprese.

Risponde dunque all'interesse generale sospendere l'esecuzione delle suddette disposizioni, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, dato il concreto rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, nonché di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico.

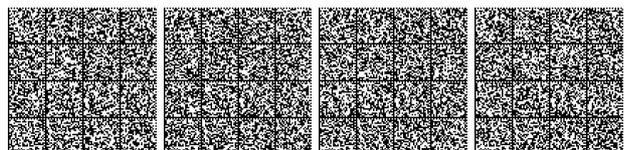
È appena il caso di notare come codesta ecc.ma Corte abbia recentemente riconosciuto la cogenza di ragioni di tenuta economico-finanziaria, nel contesto della sentenza n. 10 del 2015, ove ha tenuto «in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti.»

Se in quel caso codesta Corte ha rammentato la necessità che «la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione», al punto da graduare gli effetti delle proprie decisioni, in questo caso la mancata sospensiva, e dunque le dinamiche meramente processuali, potrebbero avere effetti ugualmente irreparabili sul sistema finanziario regionale.

P. Q. M.

la Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 99:

articolo 1, comma 359, per violazione degli art 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.;



articolo 1, comma 398, lett. a) e b) per violazione degli articoli 3, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.;

articolo 1, comma 398, lett. c) comma 414 e comma 556 per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.;

articolo 1, commi 431, 432, 433, 434 per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.;

articolo 1, comma 609, per violazione degli artt. 3, 117, III e IV comma, 118, 123 della Costituzione, nonché dell'art. 3, comma 2, dello Statuto della regione Veneto;

articolo 1, commi 611 e 612, per violazione degli artt. 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 cost.

articolo 1, comma 629, lettera b), comma 632, comma 633, per violazione degli articoli 3, 97, 117, comma I, 118 e 119 della Costituzione.

Si depositano:

1) delibera della Giunta Regionale n. 152 del 10 febbraio 2015, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2) Istat. I conti pubblici negli anni della crisi. Rapporto annuale 2014;

3) Primo rapporto Copaff, Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica, del 16 gennaio 2014, approvato dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica in data 14 febbraio 2014;

4) Cinsedo, Tabella sulla spesa complessiva per beni e servizi delle Regioni, 2013;

5) Nota Cinsedo del 6 novembre 2014;

6) Documento finale delle Commissioni riunite V e XII della Camera dei Deputati, approvato nell'ambito Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica, del 4 giugno 2014;

7) Corte dei Conti, delibera del 29 dicembre 2014, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali.

8) Richiesta della regione Veneto di procedere alla convocazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

9) Delibera di Giunta regionale n. 2048 del 19 novembre 2013;

10) Deliberazione Consiglio regionale n. 44 del 2011;

11) Delibera di Giunta regionale n. 259 del 5/3/2013;

12) Delibera di Giunta regionale n. 1931 del 28/10/2013;

13) Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 48/2008;

14) Dossier n. 71, dicembre 2014, del Servizio bilancio del Senato, Nota di Lettura. A.S. 1698: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015);

15) Camera dei deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge - Profili finanziari del 20 dicembre 2014.

Venezia-Roma, 23 febbraio 2015

avv. Zanon

avv. prof. Antonini

avv. Manzi



N. 32

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2015
(della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Benefici contributivi ai datori di lavoro per incentivare nuove assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2015 - Previsione che al relativo finanziamento si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del PAC (Piano di Azione Coesione), che non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate - Contrasto con le previsioni del decreto legislativo n. 88 del 2011 e con i principi in materia di federalismo fiscale posti dalla legge n. 42 del 2009 - Incidenza sproporzionata e conseguente effetto spequativo della riduzione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 122.
- Costituzione, art. 119, comma quinto; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 16, comma 1, lett. d).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Finanziamento delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia - Stanziamento di ulteriori risorse da assegnare all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - Istituzione di un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con dotazione iniziale di 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 - Destinazione di quote delle risorse stanziare per l'ICE all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero e ai consorzi per l'internazionalizzazione delle PMI - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura o di quella concorrente in materia di commercio con l'estero - Contrasto con il divieto di istituire fondi statali a destinazione vincolata in materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni - Non riconducibilità della norma censurata al novero degli "interventi speciali" in favore di determinati enti o categorie di enti, né alla competenza statale in materia di "tutela della concorrenza" - In via subordinata: Mancata previsione di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni nella regolazione e gestione del Fondo.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 202.
- Costituzione, artt. 5, 117 (comma quarto), 119 (comma quinto) e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Finanziamento dell'acquisto di materiale rotabile su gomma per i servizi di trasporto pubblico locale - Previsione che le modalità di attuazione e la ripartizione delle risorse su base regionale sono stabilite, secondo criteri prefissati, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale - Violazione del divieto di finanziamenti statali di scopo in ambiti di competenza regionale - Non riconducibilità della norma censurata al novero degli "interventi speciali" in favore di determinati enti o categorie di enti - Previsione di un meccanismo concertativo inadeguato, anziché della necessaria intesa con la Conferenza unificata - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 224.
- Costituzione, artt. 5, 117 (comma quarto), 119 (comma quinto) e 120.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Riduzione, dal 1° gennaio 2015, della consistenza finanziaria delle dotazioni organiche dei predetti enti rispettivamente del 30 e del 50 per cento - Individuazione, entro 90 giorni, del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello da destinare alle procedure di mobilità - Disciplina della permanenza in servizio, dell'avvalimento (da parte di Regioni ed enti locali) e della ricollocazione del personale in soprannumero - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni



in materia di organizzazione delle funzioni degli enti locali - Violazione della potestà regolamentare spettante a questi ultimi in materia di “disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” - Esorbitanza dalla competenza statale esclusiva in materia di “legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” - Incidenza sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Non riconducibilità del “taglio” della dotazione organica alla materia del coordinamento della finanza pubblica - Irragionevole collegamento di esso ad un procedimento di riordino non ancora conclusosi - Illegittimità delle disposizioni censurate anche ove interpretate nel senso che riguardino soltanto il personale adibito esclusivamente alle funzioni fondamentali - Violazione, in tal caso, dei poteri di auto-organizzazione degli enti locali, del principio di ragionevolezza (sotto più profili) e del principio di buon andamento dell’Amministrazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 421, 422 e 427.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 117 (commi secondo, lett. *p*, quarto e sesto), 118 (commi primo e secondo), 119 e 120; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 1, comma 1, 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), 6, comma 1, e 35, comma 7.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione della possibilità per i Comuni di “delegare” o “affidare” funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province nonché della possibilità per le Regioni di “delegare” funzioni amministrative ai medesimi enti senza trasferirne la titolarità e assegnando il relativo personale a titolo di mero “avvalimento” - Ricorso della Regione Campania - Denunciato contrasto con la riserva di legge (statale o regionale) per il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali e con la spettanza a questi ultimi della titolarità delle funzioni ad essi comunque “conferite” - Compressione del potere delle Regioni di “trasferire” personale e risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse “conferite” - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, artt. 5, 118 (comma secondo), 119 (commi primo e quarto) e 120 (comma secondo); legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, comma 1; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 89, 92 e 96; d.P.C.M. 26 settembre 2014.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e stoccaggio di gas naturali - Previsione che il piano ministeriale delle aree in cui sono consentite le suddette attività è adottato, per le attività sulla terraferma, previa intesa con la Conferenza unificata e, in caso di mancato raggiungimento di essa, con le modalità di cui all’art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata prefigurazione dell’intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sulle competenze regionali.

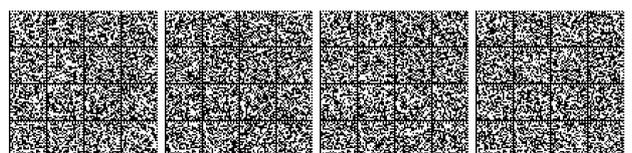
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554 (sostitutivo del comma 1-bis dell’art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Previsione che, in caso di mancato raggiungimento delle intese con le Regioni interessate, si provvede con le modalità di cui all’art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 [nonché con le modalità di cui all’art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990] - Ricorso della Regione Campania - Denunciata prefigurazione dell’intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sulle competenze regionali.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, in particolare, lett. *b*) (aggiuntiva del comma 3-bis all’art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35).
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.

Ricerca scientifica - Legge di stabilità 2015 - Norme relative agli Istituti zooprofilattici sperimentali - Previsione che, ove le Regioni e le Province non provvedano alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti entro sei mesi dalle leggi regionali di riordino, il Ministro della salute provvede alla nomina di un commissario - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà - Carezza delle procedure richieste per l’esercizio del potere sostitutivo statale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 580.
- Costituzione, artt. 5, 117, 118 e 120.



Ricorso proposto dalla Regione Campania (codice fiscale n. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 50 del 13 febbraio 2015, giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Maria D'Elia (codice fiscale: DLEMRA53H42F839H) e Almerina Bove (codice fiscale: BVOLRN70C46I262Z) dell'Avvocatura regionale, e dal prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (codice fiscale: CRVBMN54D19H501A), del libero foro, ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla via Poli n. 29 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cda@legalmail.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 202, 224, 421, 422, 427, 552, lett. b), 554 e 580 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, avente ad oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale*, n. 300 del 29 dicembre 2014, per violazione degli articoli 5, 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo, quarto e quinto comma, 120, e 3 e 97 della Costituzione.

FATTO

Con l'art. 1, della legge n. 190 del 29 dicembre 2014, il Parlamento ha adottato "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", ovvero la legge di stabilità 2015, la quale, tuttavia, reca alcune disposizioni gravemente lesive dell'autonomia regionale.

In particolare, per quanto qui di interesse, il comma 122 del predetto art. 1 - che presenta criticità analoghe a quelle già evidenziate con riferimento all'impugnativa della Regione degli articoli 18 e 19 del D.L. n. 91/2014 (r.r. n. 86/2014) - dispone, del tutto illegittimamente, che al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 - relativi a contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro - si provveda, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge n. 183/1987 già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

Il comma 202 detta poi disposizioni per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia di cui all'art. 30, comma 1, del D.L. n. 133/2014. Tale disposizione stabilisce lo stanziamento, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, di ulteriori 130 milioni di euro per l'anno 2015, 50 milioni per l'anno 2016 e 40 milioni per l'anno 2017, da assegnare all'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Ancora, la norma censurata prevede, per la realizzazione delle azioni di cui al citato art. 30, D.L. n. 133/2014 relative alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane nell'ambito del piano di cui al medesimo art. 30, l'istituzione del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione, la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agroalimentari, con una dotazione iniziale di 6 milioni di euro. Sempre per la realizzazione delle menzionate azioni, il comma 202 prevede poi che una quota delle risorse stanziata per l'ICE sia destinata all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero, e un'ulteriore quota ai consorzi per l'internazionalizzazione previsti dall'art. 42 e ss. del D.L. n. 83/2012 "per il sostegno alle piccole e medie imprese nei mercati esteri e la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi nonché per incrementare la presenza e la conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso i mercati e presso i consumatori internazionali, al fine di contrastare il fenomeno dell'Italian sounding e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani".

I successivi commi 223 e 224 contengono disposizioni in materia di trasporto pubblico locale. In particolare, il comma 223 stabilisce che le risorse di cui all'art. 1, comma 83, della legge n. 147/2013, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto regionale e interregionale, sono destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma. Conseguentemente ed in modo del tutto lesivo delle prerogative regionali, il comma 224 stabilisce che con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato - Regioni, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi 223 e 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i criteri ivi indicati.

Sotto diverso profilo, i commi da 421 a 428 dell'art. 1, l. n. 190/2014 disciplinano la progressiva riduzione della spesa del personale sostenuta da province e città metropolitane, attraverso una ricollocazione del personale in mobilità presso le amministrazioni titolari delle funzioni non fondamentali in attuazione della legge n. 56/2014 e in altre amministrazioni pubbliche.



A tal proposito, il comma 421 prevede che la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dall'entrata in vigore della legge di stabilità (1° gennaio 2015), in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, ridotta, rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento.

Ai sensi del comma 422, tenuto conto del procedimento di riordino delle funzioni di cui alla citata legge n. 56/2014, è individuato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il personale che rimane assegnato agli enti di cui al precedente comma 421 e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente.

Infine, il comma 427 precisa che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali, attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore. A conclusione del processo di riallocazione di cui ai commi da 421 e 425, continua erroneamente la norma, le regioni e i comuni, in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni agli enti di cui al comma 421 o ad altri enti locali, dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante e affidante, previa convenzione con gli enti destinatari.

Sotto profilo ancora ulteriore, il comma 554, sostituisce il comma 1-bis, dell'art. 38, del D.L. n. 133/2014 ("Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali") già oggetto dell'impugnativa della Regione Campania (r.r. n. 13/2015), prevedendo che "Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata". Tuttavia, del tutto illegittimamente, il comma prosegue statuendo che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della l. n. 239 del 2004, secondo il quale "in caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa [...] entro il termine di 150 giorni dalla richiesta [...], il MISE invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a 30 giorni. In caso ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso ministero rimette gli atti alla presidenza del consiglio dei ministri, la quale, entro 60 giorni dalla remissione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessato".

Censure analoghe possono essere sollevate con riguardo al comma 552, lett. b), che introduce il comma 3-bis, all'art. 57, del D.L. n. 5/2015. Il predetto comma disciplina il caso in cui non vengano raggiunte le intese con le regioni interessate relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, stabilendo che in tale circostanza "si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239/2004, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241/1990".

Da ultimo, viene in rilievo il comma 580, dell'art. 1, L. n. 190/2014. In particolare, il precedente comma 579 prevede che le regioni e le province provvedano alla costituzione dei nuovi organi degli istituti zooprofilattici sperimentali entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino degli istituti, adottate in applicazione dell'art. 10, comma 1, del D.L. n. 106/2012. Il citato comma 580 stabilisce poi che, in caso di mancato rispetto del termine sopra riportato, il Ministro della salute provveda alla nomina di un commissario *ad acta*.

Le richiamate disposizioni della legge n. 190 del 2014 risultano gravemente lesive delle prerogative della Regione ricorrente, in quanto viziate da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità dell'art. 1, comma 122, della l. n. 190 del 2014, per contrasto con l'art. 119, quinto comma, Cost.

Come visto nella parte in "fatto", l'art. 1, comma 122, della l. n. 190/2014 prevede che al finanziamento degli incentivi previsti dai commi 118 e 121 si provveda a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (l. n. 183/1987) già destinate agli interventi del Piano Azione Coesione che non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

In via preliminare, occorre evidenziare come le disposizioni di cui al citato comma presentino criticità analoghe a quelle già evidenziate dalla Regione Campania con riferimento agli articoli 18 comma 9 e 19 comma 3, lett. a) del D.L. n. 91/2014, nonché agli articoli 3 comma 4 lett. f) e 7, comma 9-septies del D.L. n. 133/2014 (r.r. n. 86/2014 e 13/2015).

Ebbene, in assenza di ogni indice da cui possa desumersi che le risorse indicate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati già destinatari degli interventi del Piano azione e coesione, il comma censurato si pone in aperta violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost.



Il piano sopra menzionato si inserisce, infatti, all'interno della più generale politica di Azione e Coesione comunitaria, finalizzata a ridurre le disparità in materia di sviluppo socioeconomico fra le varie Regioni europee, promuovendo la crescita di quelle meno favorite. L'azione intrapresa dalla Comunità nel campo della politica regionale trova il suo fondamento giuridico negli artt. 158-162 contenuti nel titolo XVII del Trattato istitutivo. In particolare, l'art. 158, dopo aver affermato che la Comunità per promuovere una crescita armoniosa del suo insieme, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a rafforzare la sua coesione economica e sociale, chiarisce che la stessa Comunità "mira a ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite".

Gli Stati membri hanno dunque l'obbligo di condurre e coordinare la loro politica economica indirizzandola ad uno sviluppo equilibrato dell'intera Comunità, mentre quest'ultima contribuisce alla realizzazione di tale obiettivo attraverso l'utilizzazione coordinata dei suoi vari fondi e strumenti finanziari.

Come noto, la politica di coesione è ripartita in cicli di programmazione della durata di sette anni, e si fonda sul principio di solidarietà che è alle radici dell'Unione europea.

Uno dei principali strumenti di attuazione di tale politica nel nostro ordinamento si rinviene pertanto nel Fondo per lo sviluppo e la coesione - precedentemente Fondo aree sottoutilizzate istituito con l'art. 61, della l. n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) e così rinominato ai sensi dell'art. 4, del d.lgs. n. 88/2011 - nel quale, a decorrere dal 2003, confluiscono le risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate e sono iscritte tutte le risorse aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale.

Tale fondo rinviene la propria *ratio* e disciplina nell'art. 119, comma 5, Cost., in virtù del quale gli interventi perequativi degli squilibri economici in ambito regionale devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie ed essere rivolti a favore di aree territoriali determinate in base a criteri di differenziazione regionale (così Corte cost., sent. n. 46/2013 e 284/2009).

Orbene, la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) ha disposto, all'art. 1, comma 6, che "In attuazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione 2014/2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la presente legge si dispone l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo secondo la seguente articolazione annuale: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la quota annuale è determinata ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

Sempre nell'ottica della Politica di Coesione e sulla base delle menzionate previsioni, il Governo ha poi presentato alle autorità dell'Unione europea - secondo quanto previsto dal Regolamento UE n. 1303/2013 di disciplina dei Fondi strutturali - la proposta di Accordo di partenariato per il periodo di programmazione 2014/2020, dapprima in versione provvisoria (nel mese di dicembre 2013), e quindi nel testo definitivo, in data 24 aprile 2014.

Sul testo di tale Accordo - che definisce, a livello di ciascuno Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare tramite l'impiego dei fondi strutturali - è stata acquisita la preventiva intesa della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale fa espresso riferimento alle citate risorse del FSC, nell'importo stanziato nella legge di stabilità per l'anno 2013.

Ebbene, così ricostruito il quadro normativo di riferimento, e tenuto conto degli obiettivi della più volte menzionata Politica di Coesione e dei relativi strumenti di attuazione, appare del tutto evidente come le previsioni di cui all'art. 1, comma 122, della l. n. 190 del 2014 siano del tutto lesive dei principi di cui all'art. 119, comma quinto, Cost.

In particolare, tali disposizioni, nella parte in cui prevedono che a copertura degli oneri correlati agli incentivi previsti dai commi 118 e 121 ci si avvalga della corrispondente riprogrammazione delle risorse del fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione e non impegnate al 30 settembre 2014, determinano una riduzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Ed infatti, nella norma censurata non si rinviene alcuna indicazione da cui possa desumersi che le risorse distratte per finanziare gli incentivi ai datori di lavoro siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima chiave percentuale di riparto prevista per il predetto Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (80% per le aree del Mezzogiorno e 20% per le aree del Centro-Nord).

Invero, la rideterminazione dell'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate deve conformarsi alle previsioni del d.lgs. n. 88/2011, in base al quale questa può essere effettuata dalle leggi annuali di stabilità successive a quella che ha preceduto l'avvio del ciclo pluriennale di programma-



zione, qualora si renda necessario soltanto “in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all’andamento del PIL, e di finanza pubblica” (art. 5) e a condizione che la nota di aggiornamento del DEF indichi i nuovi “obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale (...) valutando l’impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate”, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 5, comma 1, lett. a), della legge n. 42/2009.

Il rispetto del “principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti la perequazione regionale” (Corte Cost. sent. n. 176/2012) impone, inoltre, al legislatore statale di osservare - come normativa di attuazione dell’art. 119, quinto comma, Cost. - la legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, secondo la quale (art. 16, comma 1, lett. d)) “l’azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione”.

In ulteriore specificazione dei principi della richiamata legge n. 42/2009, poi, il d.lgs. n. 88/2011 stabilisce poi che la politica di riequilibrio economico e sociale è perseguita prioritariamente con le risorse del FSC e con i finanziamenti a finalità strutturale dell’UE “e i relativi cofinanziamenti nazionali” (art. 2, comma 1).

Alla luce di tutto quanto sopra, dunque, risulta del tutto evidente come nella riduzione delle risorse destinate agli interventi del Piano di azione e coesione lo Stato non possa legittimamente invocare il titolo competenziale relativo al coordinamento della finanza pubblica, in ragione di un’incidenza sproporzionata degli oneri derivanti dall’applicazione dell’art. 1, comma 122, della l. n. 190/2014 a danno dei territori interessati dagli interventi di perequazione e del conseguente effetto sperequativo implicito nella disposta riduzione, in mancanza di ogni indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo rifinalizzate siano esclusivamente indirizzate a favore dei territori sottoutilizzati.

2. Illegittimità dell’art. 1, commi 202 e 224 della l. n. 190 del 2014, per contrasto con gli articoli 117, quarto comma, 119, quinto comma, 5 e 120 Cost.

2.1 Come sopra visto, il comma 202 detta disposizioni per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l’attrazione degli investimenti in Italia, stanziando ulteriori finanziamenti nell’ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, e istituendo un Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione, la tutela, in Italia e all’estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

La norma in questione è costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 117, quarto comma, e 119 Cost.

Ed infatti, l’ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è riconducibile all’agricoltura la quale, non annoverata tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, è implicitamente demandata alla potestà legislativa residuale delle regioni. Appartiene dunque alla competenza legislativa residuale regionale l’adozione di misure di sviluppo e sostegno dell’agricoltura, e, in quest’ambito, la disciplina dell’erogazione di agevolazioni, contributi, finanziamenti e sovvenzioni di ogni genere.

A tal proposito, il costante e consolidato orientamento di Codesta Ecc.ma Corte ha più volte ribadito come “l’art. 119 della Costituzione ponga precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie.

Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest’ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze numeri 16 del 2004 e 370 del 2003)” (Corte cost., sent. n. 423/2004).

D’altronde, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire “uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza” (Così, Corte cost., sent. n. 254/2013 e le ivi richiamate sentt. nn. 168/2008, 50/2008, 201/2007 e 118/2006).

In applicazione dei suindicati principi, pertanto, Codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di diverse norme con le quali, successivamente all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono stati istituiti nuovi Fondi vincolati (in particolare e a titolo esemplificativo, il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49 del 2004); il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16 del 2004); il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370 del 2003), il Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva (sentenza n. 254/2013)).



Stessa sorte deve pertanto essere riservata al Fondo istituito dal comma 202 qui censurato, con il quale l'amministrazione statale attua politiche di sostegno che possono e devono essere decise e gestite esclusivamente a livello regionale, in quanto investono materie di competenza regionale piena (agricoltura), o al massimo concorrente (commercio con l'estero).

Né varrebbe, quale argomento idoneo a far ritenere inapplicabile al caso di specie il ricordato orientamento giurisprudenziale, sostenere che l'intervento finanziario previsto dalla norma censurata andrebbe attribuito al novero di quelli previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., secondo il quale è consentita allo Stato la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali per l'effettuazione di interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali.

Gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, infatti, non solo devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma devono essere indirizzati a determinati enti o categorie di enti (comuni, province, città metropolitane o regioni).

Ebbene, dalla analisi testuale della disposizione censurata non emerge alcun indice da cui desumere l'esistenza di uno specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento indubbiato, rivolto, al contrario, alla generalità delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari del Paese.

Pertanto, l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Né tantomeno potrebbe invocarsi la giurisprudenza di Codesto Ecc.mo Collegio sulla portata della "tutela della concorrenza", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Tale parametro, infatti, "evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale" (Corte cost., sent. n. 14/2004).

Differentemente, l'esame delle norme impugnate dimostra che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema.

Questi ultimi sono, invero, del tutto inadeguati ad «incidere sull'equilibrio economico generale», poiché privi del requisito oggettivo dell'«impatto complessivo»: l'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della manovra disposta dalle previsioni impugnate (6 milioni di euro annui fino al 2016) esclude infatti che lo strumento prefigurato abbia rilevanza macroeconomica (cfr. sent. n. 77/2005), né si intravede alcuna ipotetica esigenza unitaria tale da giustificare la gestione centrale del finanziamento.

In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui Codesto Ecc.mo Collegio dovesse ritenere l'intervento istitutivo del Fondo giustificato per il suo carattere macroeconomico, e dunque per la presenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, deve in ogni caso sottolinearsi l'illegittimità della disposizione impugnata per la mancata previsione, nella regolazione e gestione del fondo, di una qualsivoglia forma di collaborazione con le Regioni.

Infatti, incidendo la norma su una materia regionale, sarebbe necessario che le funzioni statali di istituzione, gestione e regolazione da essa previste fossero svolte in modo da tener conto del punto di vista della Regione e da coordinarsi con l'azione che la Regione stessa svolge.

Codesta Ecc.ma Corte, infatti, a più riprese ha precisato che l'esercizio unitario che consente di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di leale collaborazione (Cosi, *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 182 del 2013 e 331 del 2010). Pertanto, la norma censurata è illegittima nella parte in cui non prevede forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse (cfr. Corte cost., sent. n. 162 del 2005), essendo del tutto evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale.

2.2 Considerazioni non dissimili devono essere svolte con riferimento al comma 224, del citato art. 1, l. n. 190/2014.



Come visto nella parte in “fatto”, il precedente comma 223 stabilisce che le risorse di cui all’art. 1, comma 83, della legge n. 147/2013, finalizzate a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, sono destinate all’acquisto di materiale rotabile su gomma. Conseguentemente, il comma 224 stabilisce che, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione dei commi 223 e 227, e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i criteri ivi indicati.

Ebbene, tali disposizioni si pongono in evidente contrasto con gli articoli 117, quarto comma, e con l’art. 119 Cost.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la materia del trasporto pubblico locale rientri nell’ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell’art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il d.lgs. n. 422/1997 (“Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell’art. 4, comma 4, della l. n. 59/1997”) aveva ridisciplinato l’intero settore, conferendo alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati», ed escludendo solo i trasporti di pubblici di interesse nazionale.

In questo stesso testo normativo, l’art. 20, comma 5, prevede espressamente che le risorse statali di finanziamento relative all’espletamento delle funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali siano «individuate e ripartite» tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri «previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano». Come già ampiamente sottolineato, con riguardo ai finanziamenti statali Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presidono l’attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (Corte cost., sent. n. 423 del 2004): nell’ambito del Titolo V della Costituzione non è dunque di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali.

Eccezioni a tale divieto sono possibili, come già detto, soltanto nell’ambito e negli stretti limiti di quanto previsto dagli articoli 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Tuttavia, il quinto comma dell’art. 119 “autorizza semplicemente lo Stato, per conseguire le molteplici finalità ivi espressamente indicate, ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali: o l’erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale (modalità questa, però, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell’art. 119, così garantendo a Regioni, Province e Comuni che le loro entrate finanzia «integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»); oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (cfr. sentenza n. 16 del 2004)” (Corte cost., sent. n. 222 del 2005).

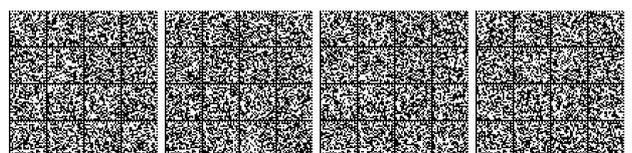
Orbene, come evidente, l’art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014 non è riconducibile a quest’ultima tipologia di intervento a sostegno della finanza regionale o locale, non essendo individuato alcun particolare ente destinatario: la norma appare pertanto illegittima poiché interviene, finanziandolo, in un ambito di competenza regionale.

Peraltro, è altresì opportuno sottolineare come anche tale disposizione sia altresì illegittima sotto il profilo dell’ineadeguatezza delle procedure concertative che coinvolgono la Regione.

Ed infatti, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi.

A tal riguardo, va dunque ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che - ai fini della emanazione del decreto ministeriale per stabilire le modalità di attuazione dei commi 223 e 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale secondo i criteri individuati dal comma 224 - si limita a richiedere che sia «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, così riducendo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale.

È invece costituzionalmente necessario che il decreto ministeriale cui fa riferimento la disposizione impugnata sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata (cfr. la citata sentenza Corte cost. n. 222 del 2005), strumento che meglio corrisponderebbe alle più intense modalità di leale collaborazione richieste dal costante orientamento giurisprudenziale di Codesta Ecc.ma Corte.



Alla luce di quanto sopra detto, risulta evidente come le disposizioni censurate violino altresì il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

3. *Illegittimità dell'art. 1, commi 421, 422 e 427 della l. n. 190 del 2014, per contrasto con gli articoli 114, 117, 118, 119 e 120, nonché con gli articoli 3, 5 e 97 Cost.*

3.1 Occorre sin da subito evidenziare come le norme oggi impugnate ridondino in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché in riferimento agli articoli 114, 117, 118, 119 e 120, e con gli articoli 5 e 97 Cost.

Come esposto nella parte in fatto, la disposizione del comma 421 prevede che la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, ridotta, rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge n. 56/2014, in misura pari al 30 e al 50 per cento.

In base al comma 422, il personale che - a conclusione del processo di riordino - rimane assegnato agli enti locali di area vasta (città metropolitane e nuove province) per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali ad essi attribuite dallo Stato o dalle Regioni, secondo le rispettive competenze, tenuto conto dell'art. 1, comma 89, della legge n. 56/2014, è invece personale che viene posto al di fuori della dotazione organica.

Da ultimo, secondo il comma 427 gli enti destinatari delle funzioni non fondamentali, sulla base del riordino, si avvalgono del predetto personale al di fuori della dotazione organica (che rimane in servizio presso le città metropolitane e le province nelle more della conclusione delle procedure di ricollocazione e mobilità) "in caso di delega o di altre forme, anche convenzionali, di affidamento di funzioni" con necessaria e contestuale "assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante, previa convenzione con gli enti destinatari".

Orbene, è del tutto evidente che le disposizioni statali impugnate incidono illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle Regioni in materia di organizzazione delle funzioni.

Ed infatti, la regolamentazione della dotazione organica degli enti locali costituisce il nucleo essenziale dell'area della macro-organizzazione delle pubbliche amministrazioni (v. Corte cost. sent. 133/1996), la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze. Non è dubbio, a questo riguardo, che il conferimento e l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni delle città metropolitane e dei comuni spetti alla legge regionale, e che spetti ai regolamenti dei medesimi enti locali la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, sesto comma, Cost.).

Ed infatti, la competenza esclusiva statale relativamente all'organizzazione degli enti locali deve limitarsi a quanto disciplinato dall'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., che vi annovera «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

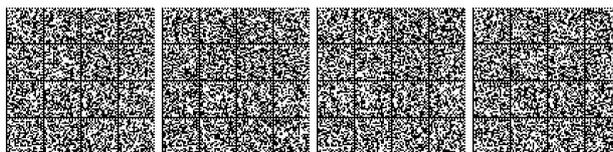
Codesta Ecc.ma Corte ha da tempo chiarito (da ultimo con la citata sent. n. 44/2014) come il suddetto titolo competenziale debba essere inteso nel senso che il riferimento deve ritenersi tassativamente rivolto agli Enti locali elencati all'art. 114 Cost., così come tassativo è il contesto oggettivo interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle funzioni fondamentali di detti enti.

Di contro, al di fuori dell'ambito materiale come ora circoscritto, la regolamentazione degli Enti locali deve essere di certo ricondotta nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost., e ciò anche al fine di garantire la possibilità che la singola Regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, provveda all'adozione di previsioni differenziate che tengano in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione consacrati nell'art. 118, comma 1, Cost.

Ebbene, è allora evidente come la competenza statale debba ritenersi circoscritta all'attribuzione delle funzioni fondamentali, mentre l'organizzazione della funzione, di cui la dotazione organica è fondamentale strumento, "rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa" (Corte Cost., sent. n. 22 del 2014).

Né varrebbe, ad escludere l'illegittimità delle previsioni impugnate, invocare esigenze di contenimento della spesa e coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, è stato costantemente affermato che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (Cfr: Corte cost., sentt. n. 27 e n. 156 del 2010, n. 237 e n. 284 del 2009, n. 159 e n. 289 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), e sono stati pertanto ritenuti legittimi interventi del legislatore



statale volti ad imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se indirettamente incidenti sull'autonomia regionale di spesa, a salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, e del perseguimento degli obblighi comunitari (*cf.* sentt. n. 237 e n. 284 del 2009).

Altrettanto consolidato, tuttavia, è il principio secondo cui il sopra citato titolo competenziale sia tale da escludere che un intervento statale possa spingersi sino a dettare una disciplina di carattere meramente ordinamentale, potendosi muovere esclusivamente nei limiti di una sola parziale compressione delle competenze regionali. In tal senso, Codesta Ecc.ma Corte ha infatti espressamente chiarito che “Norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sent. n. 237 del 2009, citata; nello stesso senso, sent. n. 341 del 2009).

Di conseguenza, è del tutto evidente che deve ritenersi riservata alla potestà statale la sola previsione di un limite complessivo di spesa che faccia salva un'ampia discrezionalità degli enti territoriali nell'allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa e nella scelta di eventuali tagli.

Peraltro, una manovra siffatta nell'ottica del contenimento della spesa pubblica mostra tutta la sua irragionevolezza laddove dispone una drastica riduzione del personale, “tenendo conto” del processo di riordino delle funzioni disposto con la legge n. 56 del 2014. Ebbene, non si vede come possa effettivamente tenersi conto di un procedimento di riordino non ancora conclusosi, a fronte di un obbligo di riduzione che, al contrario, ha acquistato efficacia a partire dal 1° gennaio 2015. Si tratta, dunque, di un taglio lineare della dotazione organica delle città metropolitane e delle province disposta a priori e in maniera del tutto indipendente dal riordino delle funzioni delle vecchie province, spettante al legislatore regionale.

Peraltro, l'illegittimità delle disposizioni censurate non diminuirebbe ove le si interpretasse nel senso di ritenere che riguardino non il personale adibito alla totalità delle funzioni, bensì quello adibito esclusivamente a quelle fondamentali.

In tale prospettiva, apparirebbe totalmente irragionevole e gravemente lesivo dei poteri regionali di organizzazione delle funzioni degli enti locali sul territorio regionale e dei poteri di auto-organizzazione di quest'ultimi (art. 35, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001) disporre che la dotazione organica degli enti di area vasta sia esclusivamente rivolta all'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Si impedirebbe in tal modo, infatti, l'esercizio dei poteri di macro-organizzazione (art. 2, comma 1, e art. 6 del d.lgs. n. 165/2001) necessari agli enti locali per svolgere in modo ottimale i propri compiti istituzionali, che trovano fondamento nelle leggi regionali di conferimento delle funzioni amministrative non fondamentali.

Nel caso di specie, in particolare, il taglio della dotazione organica, non limitandosi ad una riduzione percentuale della spesa complessiva per il personale, ma pretendendo di riferirsi selettivamente alle singole funzioni amministrative ai cui compiti d'ufficio il personale di ruolo è destinato (le sole funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta direttamente dalla legge n. 56/2014) si trasformerebbe in uno strumento di definizione, oltre che della provvista del personale (ai fini del contenimento dei costi), anche del disegno organizzativo degli enti. Un simile intervento si porrebbe in aperta violazione dei poteri di auto-organizzazione degli enti locali, nonché del principio di determinazione delle dotazioni organiche complessive in funzione dei compiti dell'amministrazione (art. 2, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 165/2001) così come individuati dal legislatore competente, e del principio di flessibilità dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 165/2001) in base al quale la pubblica amministrazione, nell'esercizio dei poteri del datore di lavoro, può variare la collocazione del personale sulla base delle professionalità possedute a dotazione organica complessiva immutata (Cassazione civile, sez. lavoro, 15 maggio 2006, n. 11103).

Dalla collocazione del personale che svolge le funzioni non fondamentali al di fuori della dotazione organica complessiva conseguirebbe, dunque, oltre alla violazione degli articoli 114, 117 e 118 Cost., anche la violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza della legge e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Peraltro, sotto diverso profilo, dal combinato disposto di quanto previsto dalle predette disposizioni della legge n. 190/2014 così come da ultimo interpretate, si ricaverebbe, inoltre, che il personale che rimane assegnato alle città metropolitane e alle province, sulla base del processo di riordino delle funzioni non fondamentali, è collocato al di fuori della dotazione organica delle rispettive amministrazioni.

Una norma siffatta appare del tutto irragionevole e discriminatoria.

Essa, infatti, sarebbe del tutto irragionevole in quanto, generalmente, la collocazione del personale delle pubbliche amministrazioni al di fuori della dotazione organica si ha o per incarichi ad alta specializzazione a tempo determinato (v. ad es. art. 108 e art. 110, d.lgs. n. 267/2000) o in caso di ruoli speciali ad esaurimento (v. ad es. art. 12, legge



n. 730/1986), ma non costituisce misura organizzativa adeguata e proporzionata per lo svolgimento di funzioni e di compiti attribuiti o conferiti agli enti per il normale adempimento dei propri compiti istituzionali conferiti con legge regionale. E ciò conformemente a quanto previsto dall'art. 118, secondo comma, della Costituzione e in applicazione delle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche in necessaria attuazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione (art. 1, comma 1, e art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

La richiamata normativa apparirebbe, inoltre, discriminatoria in quanto differenzia, in modo non giustificabile, l'organizzazione degli uffici delle città metropolitane e delle province in base al solo titolo di conferimento - statale o regionale - delle funzioni assegnate, anziché in funzione dei compiti da svolgere previa verifica degli effettivi fabbisogni (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001), in contrasto con gli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lett. p), 118, secondo comma, 117, sesto comma, della Costituzione.

3.2 Il richiamato comma 427 appare illegittimo anche sotto un ulteriore profilo.

Infatti, esso dispone che i comuni (oltre le regioni) possono “delegare” o “affidare” funzioni amministrative alle città metropolitane e alle province, così ponendosi in insanabile contrasto - salve le forme di esercizio associato delle funzioni su base convenzionale - con l'art. 118, secondo comma, della Costituzione, che riserva alla legge, secondo le rispettive competenze, il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

Inoltre, la predetta norma, laddove qualifica in termini di “delega” e “affidamento” i conferimenti delle funzioni e, allo stesso tempo, in termini di “avvalimento” i correlativi trasferimenti di personale, dispone - in evidente antinomia con quanto previsto dall'art. 118, secondo comma, Cost. - che le regioni possono “delegare” le funzioni amministrative alle città metropolitane e alle province, senza trasferire a tali enti la titolarità delle funzioni, e dunque assegnando, il relativo personale a titolo di mero avvalimento.

Che il termine “conferimento” si interpreti nel senso di comprendere il trasferimento, la delega e l'attribuzione di funzioni si ricava agevolmente dall'art. 1, comma 1, della legge n. 59/1997 che, per la prima volta, ha introdotto e definito il termine medesimo (successivamente ripreso e riproposto dall'art. 4, della legge cost. n. 3 del 2001 che ha sostituito l'art. 118 della Costituzione). È, inoltre, l'art. 118, secondo comma (nel testo attualmente vigente), che chiarisce, al di là di ogni dubbio, che gli enti locali sono titolari delle funzioni comunque conferite successivamente alla riforma del Titolo V nel 2001 (risultando irrilevante che il conferimento sia qualificato come attribuzione, trasferimento o delega).

Ne deriva, sul piano della necessaria attuazione costituzionale (art. 1, commi 89 e 92, della legge n. 56/2014), che per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti debbano essere (o debbano rimanere) trasferite le occorrenti risorse di personale con le corrispondenti risorse finanziarie, già spettanti alle province (art. 1, comma 96, legge n. 56/2014), necessarie a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche” attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.). Ciò anche al fine di impedire che possa essere indotta artatamente dalla legge dello Stato, in forza del sotto-finanziamento delle funzioni, una situazione di squilibrio nei bilanci degli enti territoriali in violazione dell'art. 5 e dell'art. 119, primo comma, della Costituzione.

La legge statale non può dunque limitare il potere delle regioni di conferire le funzioni con il conseguente trasferimento del personale e delle risorse necessarie alle città metropolitane e alle province per lo svolgimento delle funzioni medesime.

Pertanto, le richiamate disposizioni della legge n. 190/2014 risultano altresì lesive del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, nella misura in cui si discostano da quanto già precedentemente determinato, “per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite”, dal DPCM 26 settembre 2014, adottato previa intesa con la Conferenza unificata, in forza della legge n. 56/2014 (art. 1, commi 89 e 92).

4. Illegittimità dell'art. 1, commi 552 e 554 della l. n. 190 del 2014, per contrasto con gli articoli 117 e 118, e col principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Il comma 554 sostituisce il comma 1-bis, dell'art. 38, del D.L. n. 133/2014, relativo ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e stoccaggio di gas naturali. Tale ultima disposizione prevede che tali attività rivestano carattere di interesse strategico e siano di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. I relativi titoli abilitativi, dunque, comprendono la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi. Il comma 554 qui censurato, nell'inserire il suddetto comma 1-bis a tale articolo, prevede che “Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispona un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239”.



In modo analogo, la lettera *b*) del comma 552, art. 1, della l. n. 190 del 2014 introduce il comma 3-*bis* all'art. 57 del D.L. n. 5/2012, che disciplina il caso in cui non vengano raggiunte le intese con le regioni interessate relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico. Anche tale disposizione rinvia, in caso di mancato raggiungimento delle intese suddette, alle modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239/2004.

In primo luogo, è necessario sottolineare che l'art. 38 del D.L. n. 133/2014 è stato oggetto di impugnativa da parte della Regione Campania (delibera d'impugnativa n. 685 del 2014). La nuova formulazione introdotta con il comma 554 oggi censurato è dunque evidentemente consequenziale a tale impugnativa (unitamente a quelle di altre regioni), e appare volta a rimuovere un motivo di evidente illegittimità della disposizione.

Tuttavia, tale modifica non può in ogni caso dirsi soddisfacente.

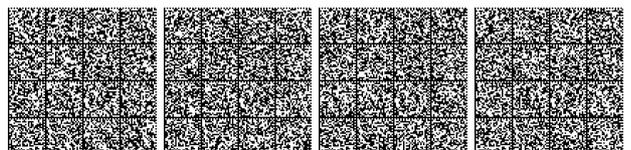
Ed infatti, entrambe le disposizioni che qui ci occupano fanno espresso richiamo, come visto, all'art. 1, comma 8-*bis* della l. n. 239/2004, il quale prevede che “nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5, dell'art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata”.

Ebbene, è opportuno sottolineare come tale ultima disposizione ricalchi l'art. 49, comma 3, lett. *b*) del D.L. n. 78/2010, dichiarato illegittimo da Codesta Ecc.ma Corte per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., e del principio di leale collaborazione. Tale norma prevedeva infatti che, nel caso di motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, ove non fosse stata raggiunta l'intesa entro il termine di trenta giorni il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto deliberare in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Secondo il richiamato orientamento giurisprudenziale, infatti, il soddisfacimento di esigenze unitarie legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alla sfera di competenza esclusiva statale, giustificando l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale. Tuttavia, tale intervento “deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali questa Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa» (sentenza n. 383 del 2005) e che tali «intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale» (Corte cost., sent. n. 179 del 2012). Deve trattarsi, dunque, di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti, che garantiscano “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005)”.

Alla luce di tali principi, non può dunque ritenersi legittima una norma che contenga una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso. Al contrario, solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo dell'espletamento delle “idonee procedure” di collaborazione potrà essere rimessa al Governo la decisione unilaterale. Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale.

Ebbene, anche l'art. 38, comma 1-*bis* del D.L. n. 133/2014 oggi impugnato per come modificato dal comma 554, richiamando l'art. 1, comma 8-*bis* della l. n. 239/2004 reca la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso dell'amministrazione regionale sull'intesa, il tentativo di addivenire all'accordo non sia avvenuto entro ulteriori trenta giorni.



Non solo, infatti, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (Corte cost., sent. n. 179 del 2012).

Né, d'altro canto, la previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione delle regioni interessate, «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (Corte cost., sent. n. 165 del 2011).

Per tali ragioni appare necessario rinnovare l'impugnativa dell'art. 38, comma 1-bis, terzo periodo, del D.L. n. 133/2014, così come sostituito dal comma 554, dell'art. 1, della legge n. 190/2014.

5. Illegittimità dell'art. 1, comma 580 della l. n. 190 del 2014, per contrasto con gli articoli 5, 118 e 120 Cost.

Sotto diverso profilo, il comma 579 prevede che le regioni e le province provvedano alla costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino di tali Istituti, adottate in applicazione dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012. Il successivo comma 580 stabilisce poi che, in caso di mancato rispetto del termine indicato, il Ministro della salute provveda alla nomina di un commissario.

La sostituzione del Ministro della salute alle diverse amministrazioni titolari del potere di nomina appare ledere il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 Cost.

Si evidenzia, infatti, che il ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., rappresenta uno strumento eccezionale di intervento che presuppone una voluta inerzia degli enti titolari dei poteri non attuati.

Appaiono quindi lesi i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione sanciti dagli articoli 118 e 120 Cost., per i quali la coesistenza di vari livelli di governo sul territorio comporta inevitabilmente la necessità di individuare forme di collaborazione e di concertazione, al fine di evitare ogni possibilità di insorgenza di conflitti sul piano amministrativo.

L'esercizio del potere amministrativo deve compiersi - sempre secondo l'art. 120 - in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (Corte cost., sent. n. 165 del 2011).

La Regione inadempiente, infatti, nel vigente ordinamento costituzionale, non perde la competenza a disciplinare la materia di propria spettanza né prima - ancorché il termine per provvedere sia scaduto, né dopo l'effettivo esercizio del potere sostitutivo.

È pacifico infatti che quest'ultimo non altera il quadro delle competenze costituzionalmente previsto (diversamente, ad esempio, dalla chiamata in sussidiarietà), ma è istituito pacificamente rivolto a favorire l'applicazione delle legge da parte del soggetto ordinariamente competente e non ad ostacolarne l'adempimento, ancorché tardivo. Ne deriva il carattere necessariamente cedevole degli atti sostitutivi.

P. Q. M.

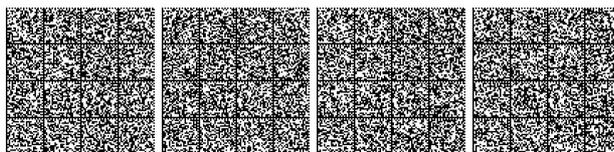
La Regione Campania, come sopra rappresentata e difesa, chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 202, 224, 421, 422, 427, 552, lett. b), 554 e 580 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli articoli 5, 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo, quarto e quinto comma, 120, e 3 e 97 della Costituzione.

Roma-Napoli, 27 febbraio 2015

Avv. Caravita di Toritto

Avv. D'Elia

Avv. Bove



N. 46

Ordinanza dell'8 gennaio 2015 della Corte d'appello di Genova nel procedimento civile promosso da Chiapparelli Paolo contro Banca d'Italia e Abbacus Sim in Lca

Sanzioni amministrative - Sanzioni emesse dal Governatore della Banca d'Italia nei confronti di componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori di società di intermediazione finanziaria - Previsione opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE DI APPELLO DI GENOVA

SEZ. I CIVILE

La Corte, composta dai magistrati:

Dott. Maria Teresa Bonavia, Presidente

Dott. Maria Margherita Zuccolini, Consigliere

Dott. Massimo Caiazzo, Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 370 R.G. del 2014 promosso da Chiapparelli Paolo (CHPPLA57E24H501Q) difeso dagli avv.ti Marco Selvaggi e Cristina Locaioni - Ricorrente.

Contro

Banca D'Italia Difesa dagli avv. Stefania Ceci e Giovanni Lupi

Abbacus Sim, Non costituita - Resistenti.

Chiapparelli Paolo, già sindaco effettivo della società Abbacus Sim, con sede in Genova, dal 29/3/2007 al 18/10/2012, data in cui ha rassegnato le proprie dimissioni, ha proposto opposizione avverso il provvedimento di applicazione di sanzioni amministrative emesso nei suoi confronti dal Governatore della Banca d'Italia con delibera dell'8/4/2014 ai sensi dell'art. 195 Tuf.

Nella narrativa il ricorrente ha fatto riferimento a due ispezioni disposte dalla Banca d'Italia nei confronti di Abbacus Sim. La prima, tra il dicembre 2011 e il gennaio 2012, che aveva avuto un esito parzialmente sfavorevole, avendo la Banca d'Italia evidenziato l'esigenza di potenziare l'organizzazione in materia di controlli e di rendere più incisiva l'azione del collegio sindacale, la seconda occasionata dal decesso per suicidio di Paganini Marana, vicepresidente di Abbacus Sim, all'esito della quale è stato poi promosso il procedimento sanzionatorio amministrativo conclusosi con il provvedimento impugnato.

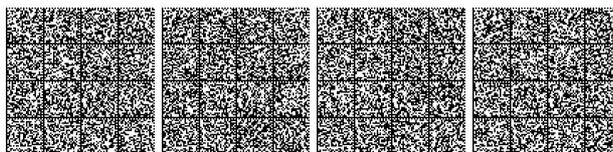
In particolare sono state rilevate, dalla Banca d'Italia, le seguenti irregolarità:

1. carenze nell'organizzazione e nei controlli interni da parte di componenti ed ex componenti il disciolto Consiglio di Amministrazione (art. 6, 2° bis co., d.lgs. 58/98; parte 2, tit. I, Regolamento B.I. e Consob 29.10.07);
2. carenze nei controlli da parte di componenti ed ex componenti il disciolto Collegio sindacale (art. 6, 2° bis co., d.lgs.58/98; parte 2, tit. I, Regolamento B.T. e Consob 29.10.07).

L'accertamento ha condotto all'irrogazione di sanzioni a tutti i predetti soggetti.

Il ricorrente, nell'impugnare il provvedimento della Banca d'Italia, ha in primo luogo sollevato eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 190 e 195 D.Lgs 58/98 per contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo, in relazione all'art. 117 Cost.

A sostegno della propria eccezione ha richiamato la sentenza 4/3/2014 della Corte EDU, la quale avrebbe accertato la natura sostanzialmente penale delle sanzioni previste dall'art. 190 Tuf, anche se qualificate amministrative



dal diritto interno, sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, che a partite dalla sentenza 8/6/76, Engel e altri contro Paesi Bassi, ha elaborato, in tale prospettiva, alcuni parametri alternativi di valutazione, che investono la qualificazione giuridica della misura da parte del diritto nazionale, la natura della sanzione e il grado di severità.

Ha richiamato altresì la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale avrebbe stabilito che le sanzioni amministrative, qualificate penali dalla CEDU ai fini dell'applicazione dell'art. 6 della Convenzione, devono considerarsi penali anche per l'ordinamento interno.

Ciò premesso, ha sostenuto che l'art. 195, 70 comma Tuf, nel prevedere che la Corte d'Appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, è in contrasto con l'art.6 della Convenzione dei diritti dell'uomo che prescrive la pubblicità del procedimento.

Ha sostenuto altresì che i commi 4, 5, 6 e 7 dell'art. 195 sono costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art.3 della Costituzione in quanto, pur avendo natura di norme sanzionatorie penali, prevedono una tutela giudiziaria irragionevolmente limitata ad un unico grado di merito, oltretutto con rito camerale; inoltre perché la sanzione è irrogata dallo stesso organo che ha posto le norme di procedura e che ha provveduto all'istruttoria e perché la riduzione delle garanzie di difesa non è funzionale alla tutela di altri interessi di rilievo costituzionale.

Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente ha eccepito la nullità del provvedimento per violazione dell'art. 3 L. 241/90 per essere state ivi acriticamente recepite le motivazioni esposte nella proposta di applicazione delle sanzioni.

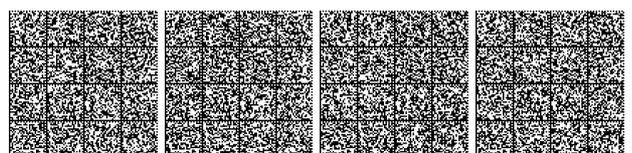
Con il terzo motivo ha sostenuto la nullità del provvedimento per indeterminatezza e genericità delle contestazioni. Secondo il ricorrente il provvedimento si fonda sulla violazione di norme generali, di amplissima previsione (l'art. 6 comma 2-bis del Tuf, il regolamento Banca d'Italia e Consob, l'art. 190 del Tuf) richiamate in modo del tutto generico, in contrasto con il principio della tipicità delle condotte, senza l'indicazione dei comportamenti sanzionati e delle disposizioni in concreto violate. Da ciò deriverebbe, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione e della effettività del contraddittorio.

Il ricorrente ha poi eccepito, con il quarto motivo, la nullità derivata del provvedimento in ragione della genericità delle violazioni contestate con l'iniziale atto di contestazione degli addebiti, che avrebbe inciso pregiudizievolemente sull'esercizio del diritto di difesa da parte dei soggetti incolpati e sulla effettività del contraddittorio. Siffatta genericità sarebbe desumibile dal fatto che le medesime contestazioni sono state formulate nei confronti di tutti i componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale di Abbacus Sim, totalmente prescindendo dalle funzioni svolte, dalla titolarità di deleghe operative, dall'assegnazione di compiti particolari e dal periodo di svolgimento dell'incarico. Il particolare ha sostenuto che nell'atto di contestazione non vi fosse alcun riferimento a fatti o condotte ad esso ricorrente specificamente addebitabili.

Nel quinto motivo è denunciata la nullità del provvedimento per violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e legittimo affidamento. Premessa la sostanziale identità tra gli oggetti degli accertamenti ispettivi compiuti dalla Banca d'Italia alla fine del 2011 e alla fine del 2012, ha sostenuto in primo luogo il ricorrente che il procedimento sanzionatorio, avviato dopo la seconda ispezione, sarebbe tardivo, essendosi già verificato l'effetto preclusivo per la scadenza del termine di 180 giorni dalla prima ispezione; in secondo luogo che la Banca d'Italia avrebbe violato in principio del ne bis in idem e avrebbe comunque omesso di valutare le misure adottate dall'organo amministrativo e dal Collegio sindacale della società a seguito della prima ispezione. In particolare il ricorrente, dopo aver elencato a fini esemplificativi, numerose iniziative assunte da Abbacus in ottemperanza alle richieste di Bankitalia al fine di eliminare alcune criticità rilevate nella prima ispezione, ha sostenuto che tale attività sarebbe stata del tutto ignorata anche nella valutazione dell'elemento soggettivo, nonostante i richiami contenuti delle proprie controdeduzioni.

Nel merito il ricorrente, in relazione alla contestata violazione degli obblighi imposti dall'art. 2391 cod.civ. agli amministratori, ha sostenuto che la responsabilità del collegio sindacale non sarebbe, in relazione a tale fattispecie, apprezzabile in mancanza di contestazioni di specifiche omissioni; analogamente la contestazione relativa alla mancata valutazione dei rischi derivanti dalla sovrapposizione di ruoli e incarichi avrebbe come destinatari i soli amministratori e le contestazioni indirizzate ai sindaci sarebbero generiche e svincolate dai risultati dell'ispezione.

Sulla base di analoghe argomentazioni il ricorrente ha censurato il provvedimento impugnato nella parte in cui ha sanzionato i sindaci per il rilievo di cui al punto 4, di cui sarebbe destinatario Giovanni Paganini Marana, e quelli di cui al punto 5, attinenti all'attività di un soggetto estraneo ad Abbacus Sim, alla quale l'accomunerebbe la sola presenza del Marana.



In relazione agli ulteriori rilievi il ricorrente ha denunciato l'infondatezza del provvedimento, il difetto di istruttoria, l'assenza dei presupposti, la genericità degli addebiti.

Il ricorrente ha poi denunciato la nullità del provvedimento per essersi adeguato acriticamente alla proposta in relazione alle sanzioni comminate, senza alcuna autonoma valutazione, evidenziando altresì che la sanzione applicata nei suoi confronti è stata motivata, nella proposta, con la duplice carica da esso Chiapparelli rivestita all'interno dell'Abbacus Sim e della Auditors, di per sé inidonea a giustificare la decisione adottata. A sostegno della propria tesi il ricorrente ha evidenziato la mancata indicazione di specifici fatti ai quali ricondurre la responsabilità ascrittagli e la mancata considerazione di situazioni riconducibili alla espressa previsione dell'art.24 del Regolamento della Banca d'Italia e della Consob, che prevede i conflitti di interesse rilevanti.

Con l'ultimo motivo ha denunciato la sproporzione delle sanzioni irrogate, la cui determinazione in misura più di venti volte superiore al minimo edittale non sarebbe sostenuta da alcuna motivazione, in violazione dell'art. 11 L. 689/81, che indica i criteri soggettivi ed oggettivi della quantificazione.

La Banca d'Italia si è costituita nel presente procedimento contestando la fondatezza dei motivi di impugnazione del ricorrente.

In relazione alle eccezioni di illegittimità costituzionale ha evidenziato in primo luogo che la citata sentenza 4/3/2014 della Cedu non ha sancito, come sostenuto dal ricorrente, la natura penale delle sanzioni di cui all'art. 190 Tuf in quanto ha preso in esame quelle previste dall'art. 187-ter per atti di manipolazione del mercato. In secondo luogo ha rimarcato che il carattere penale di una disposizione non qualificata come tale dall'ordinamento nazionale è connesso alla gravità della sanzione cui è in astratto esposta la persona interessata, che nelle ipotesi disciplinate dall'art. 187-ter è, nel massimo, di 5.000.000 di Euro, in talune circostanze suscettibile di essere elevato fino a dieci volte, con previsione di gravi sanzioni accessorie, per cui sarebbe arbitraria la pretesa del ricorrente di estendere i principi enunciati dalla CEDU alle sanzioni oggetto del provvedimento impugnato, diverse sia per l'entità dell'importo, sia per l'assenza di misure accessorie, sia perché solo le violazioni sanzionate dall'art. 187-ter rilevano anche sotto il profilo penale. La resistente ha anche richiamato il principio di stretta legalità di cui all'art.25 della Costituzione per sostenere che la natura penale di una sanzione è necessariamente collegata alla sua qualificazione come tale da parte dell'ordinamento.

Inoltre per la resistente la Corte Edu ha precisato che l'art. 6 della Convenzione non esige in tutti i casi lo svolgimento di una pubblica udienza, dovendosi valutare in concreto se la sua mancanza implica una compressione del diritto di difesa dell'interessato, nella fattispecie insussistente e comunque non allegato dai ricorrenti.

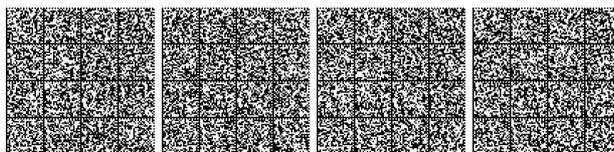
Sulla base degli stessi motivi — in particolare negando la natura penale delle sanzioni oggetto del provvedimento impugnato — la Banca d'Italia ha sostenuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 commi 4, 5, 6 e 7 Tuf per contrasto con l'art. 3 Cost. Ha poi negato, richiamando la giurisprudenza della Corte Suprema, che possa integrare una lesione dei diritti dell'Opponente il fatto che la sanzione sia irrogata dalla stessa Autorità cui è affidata l'istruttoria.

La resistente ha infine contestato la fondatezza, nel merito, di ciascuno dei motivi di impugnazione.

In relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, rileva la Corte che la sentenza 4/3/2014 della CEDU non riguarda gli articoli 190 e seguenti del D.Lgs 58/98. Nondimeno la questione appare rilevante e non manifestamente infondata.

Nel caso esaminato dalla Corte EDU, i ricorrenti, ai quali erano state applicate dalla CONSOB sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 187-ter del D.Lgs 58/98, erano stati sottoposti a procedimento penale e condannati in grado di appello. La Corte ha ritenuto, nella sentenza menzionata, che il procedimento davanti alla Consob disciplinato dal regolamento congiunto del 22 ottobre 2013, che si applica anche ai procedimenti che si svolgono davanti alla Banca d'Italia - non avesse soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva richieste dall'articolo 6 della Convenzione EDU e che la mancanza di una pubblica udienza nel procedimento di opposizione davanti alla Corte di Appello di Torino costituisse una Violazione del § 1 del medesimo articolo; ha ritenuto inoltre che l'avvio di un procedimento penale per gli stessi fatti oggetto delle sanzioni amministrative integrasse una violazione del fondamentale principio del ne bis in idem, sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione.

Tali affermazioni traggono origine da una preventiva valutazione della natura delle sanzioni previste dall'art. 187-ter del D.Lgs 58/98, le quali, benché definite amministrative dall'ordinamento nazionale, sono da considerarsi, a tutti gli effetti, come sanzioni penali, in ragione della loro rilevante severità, della previsione di sanzioni accessorie, delle loro ripercussioni complessive sugli interessi del condannato. Siffatta valutazione è inoltre rafforzata dallo scopo



chiaramente repressivo e preventivo rintracciabile nella *ratio* della disciplina, che si salda con quello riparatorio dei pregiudizi di natura finanziaria cagionati dalla condotta, nonché dalla correlazione delle sanzioni alla gravità della condotta ascritta piuttosto che al danno provocato agli investitori.

Il giudizio della Corte di Strasburgo si pone nella scia di una consolidata giurisprudenza, dalla stessa Corte richiamata nella propria sentenza, che, a partire dalla pronuncia “Engel e altri c. Paesi Bassi” dell’8 giugno 1976, ha fissato alcuni criteri utili ad accertare la sussistenza di una «accusa in materia penale», stabilendo che occorre avere riguardo: 1) alla qualificazione giuridica interna, 2) Alla natura dell’infrazione, 3) alla natura e al grado di severità della sanzione. Si tratta di criteri alternativi e non cumulativi, per cui affinché si possa parlare di accusa in materia penale ai sensi dell’articolo 6 § 1, è sufficiente che la fattispecie sia qualificata come penale rispetto alla Convenzione o abbia esposto l’interessato a una sanzione che, “per natura e livello di gravità”, rientri in linea generale nell’ambito della “materia penale”. L’alternatività dei criteri ermeneutici enucleati non impedisce tuttavia di adottare un approccio unitario allorché l’analisi separata di ciascuno di essi non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (sentenza “Bendenoun c. Francia” del 24/2/1994).

Secondo la Banca d’Italia il giudizio della Corte di Strasburgo sulla natura sostanzialmente penale delle sanzioni previste dall’art. 187-ter del D.Lgs 58/98 non sarebbe applicabile alle sanzioni oggetto del presente procedimento, essendo quelle comminate per la manipolazione del mercato molto più gravi, oltre che accompagnate da misure accessorie.

Ritiene il Collegio che la maggiore afflittività delle sanzioni previste dall’art. 187-ter sia incontestabile ma non significativa, in quanto la loro misura non costituisce un parametro di riferimento per l’applicazione dei criteri stabiliti dalla Corte Edu. Non è dubbio che la gravità delle sanzioni previste dall’art. 187-ter abbia reso agevole alla Corte il riconoscimento della natura sostanzialmente penale della norma; tuttavia, se si esaminano le precedenti pronunce in materia, si constata che la medesima qualificazione è stata data, sul presupposto della loro afflittività, a disposizioni che prevedono sanzioni di gran lunga più lievi.

Dei tre criteri enucleati dai giudici di Strasburgo ai fini dell’accertamento della sussistenza di una “accusa in materia penale”, il primo è applicabile solo in positivo, in quanto la qualificazione di una norma come penale è sufficiente all’operatività delle garanzie previste dalla Convenzione, mentre una diversa qualificazione non impedisce alla Corte di stabilirne l’applicabilità, non potendo ovviamente consentirsi che l’effettività delle tutele sia correlata ad un’operazione meramente classificatoria posta in essere da singoli Stati. Il secondo criterio attiene, almeno stando alla sua applicazione nel caso Engel, alla sfera di operatività della disposizione, essendo stato ivi osservato che la norma penale è rivolta alla generalità dei cittadini a differenza di quella disciplinare, che regola la condotta di una cerchia ristretta di individui, assoggettati ad un particolare ordinamento. Il terzo criterio presenta indubbiamente una certa indeterminatezza allorché la sanzione sia di carattere pecuniario, in quanto l’esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo non consente di individuare parametri di riferimento certi.

Nel caso Ozturc c. Germania e nel caso Lutz c. Germania si trattava della irrogazione di non gravi sanzioni pecuniarie conciate ad infrazioni delle norme sulla circolazione stradale, in relazione alle quali tuttavia la Corte ha ritenuto operanti le garanzie della Convenzione per la funzione, ad un tempo preventiva e repressiva, delle norme sanzionatorie, in quanto dirette a dissuadere e nello stesso tempo a reprimere.

Il Caso Dubus è per certi versi simile alla vicenda sottoposta all’esame di questo Collegio nel 1997 la società ricorrente Dubus s.a. fu oggetto di un controllo da parte della Commissione bancaria, ordinato dalla Banca di Francia. Il controllo pose in evidenza un certo numero di miglioramenti da apportare all’organizzazione amministrativa e contabile della società. Nel 2000 la Commissione bancaria ordinò una nuova ispezione, a seguito della quale la Segreteria generale della Commissione bancaria inviò alla ricorrente una serie di raccomandazioni, chiedendole di regolarizzare la sua situazione con riferimento alle disposizioni regolamentari relative al capitale minimo dei fornitori di investimento. Successivamente, sulla base del rapporto definitivo di ispezione, la Commissione bancaria decise di aprire una procedura disciplinare nei confronti della ricorrente, che si concluse con l’irrogazione di una nota di biasimo. La Corte Edu, nel riconoscere la natura penale della norma sanzionatrice, ha evidenziato che in astratto la società sarebbe potuta incorrere nella cancellazione o in una sanzione pecuniaria, misure che avrebbero potuto provocare conseguenze finanziarie rilevanti e che comunque la nota di biasimo era di natura tale da ledere il credito della società sanzionata.

Nel caso Nicoleta Gheorghie c. Romania, alla ricorrente era stata inflitta una sanzione amministrativa pari a circa 17 Euro per aver turbato la tranquillità degli altri locatari dell’immobile nel quale viveva. La Corte aveva rilevato che la norma giuridica violata si proponeva di mantenere la pace tra i vicini di casa; in quanto tale, si rivolgeva a tutti i



cittadini e non a un gruppo specifico avente un particolare statuto. Inoltre, l'ammenda inflitta alla ricorrente non era finalizzata alla riparazione pecuniaria di un danno ma essenzialmente diretta ad impedire il ripetersi di atti simili. Aveva quindi un carattere punitivo, quale contraddistingue generalmente le sanzioni di carattere penale.

Dai precedenti menzionati e in generale dall'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo si evince un orientamento diretto ad allargare l'area di applicabilità dell'art. 6 della Convenzione, sebbene, talvolta, con motivazioni non del tutto rigorose e coerenti.

Ritiene il Collegio che, ai fini della valutazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, non possa escludersi, alla luce della giurisprudenza richiamata, l'applicabilità dei principi posti dall'art. 6 della Convenzione al procedimento previsto dall'art. 195 D.Lgs n.58/98. Le non lievi sanzioni pecuniarie previste dall'art. 190 del D.Lgs 58/98 (fino ad Euro 250.000,00) non sono infatti correlate alla riparazione di un pregiudizio economico ma hanno natura dissuasiva e repressiva e sono indubbiamente idonee ad incidere gravemente sul patrimonio dei soggetti colpiti e sulla vita e la capacità patrimoniale delle società cui detti soggetti appartengono, in quanto responsabili in solido e quindi soggette, nei casi in cui siano sanzionati, come nella fattispecie, tutti gli amministratori e i sindaci, al pagamento di somme anche di molto superiori al massimo edittale.

L'applicabilità dell'art. 6 della Convenzione comporta la necessità di verificare se il procedimento previsto dall'art. 195 D.Lgs n.58/98, che stabilisce, in sede di impugnazione davanti alla Corte di Appello, la decisione in camera di consiglio, sia compatibile con le garanzie stabilite dall'art. 6 della Convenzione, segnatamente con il principio della pubblicità delle udienze.

Nella sentenza *Grande Stevens c. Italia* la Corte Edu, pur avendo ritenuto che il procedimento davanti alla Consob non garantisse pienamente il diritto di difesa degli accusati, ha evidenziato che il rispetto dell'articolo 6 della Convenzione non è incompatibile con la possibilità che una pena sia inizialmente inflitta da un'autorità amministrativa, purché la sua decisione "subisca il controllo ulteriore di un organo giudiziario dotato di pieni poteri di giurisdizione", quale indubbiamente è da considerarsi la Corte d'Appello di Torino. Tuttavia, essendo la Corte Edu giunta alla conclusione che nessuna udienza pubblica si è svolta davanti alla Corte di Appello di Torino e che la Corte di Cassazione, davanti alla quale si è tenuta una pubblica udienza, non ha le competenze per conoscere il merito della causa, ha concluso per la sussistenza della lamentata violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, per il quale "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale".

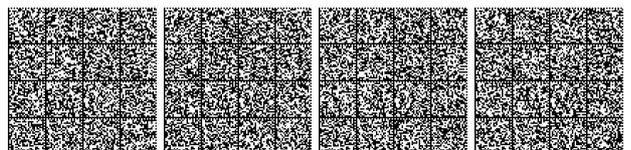
In realtà la Corte, nella propria motivazione, ha affermato, richiamando alcuni precedenti, che l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto e che l'articolo 6 non richiede necessariamente la tenuta di un'udienza in tutti i procedimenti, non essendo tale formalità necessaria nelle "cause che non sollevano questioni di credibilità o che non suscitano controversie sui fatti rendendo necessario un confronto orale, e per le quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni scritte delle parti e del resto del dossier", anche se "il rigetto di una domanda che tende alla tenuta di un'udienza non può essere giustificata se non molto raramente". Ha nondimeno ritenuto che nel caso sottoposto al suo giudizio l'udienza pubblica fosse necessaria.

È evidente una certa confusione, nel ragionamento della Corte, tra il principio dell'oralità, posto a presidio della effettività del contraddittorio e della piena realizzazione del diritto di difesa, cui fa riferimento, nella sostanza, la motivazione della sentenza quando tratta della necessità di un confronto orale, ed il diverso principio di pubblicità dell'udienza, che soddisfa l'esigenza che la giustizia sia amministrata in modo trasparente.

La commistione tra i due principi si manifesta peraltro sovente nella giurisprudenza della Corte Edu.

Nella sentenza *Lorenzetti c. Italia* del 10 aprile 2012 la Corte si è soffermata sulla questione, sottolineando che l'art. 6 § 1 della Convenzione consacra il principio fondamentale della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, il quale "tutela coloro che sono sottoposti alla giustizia da una giustizia segreta, che sfugge al controllo pubblico: contribuisce altresì a mantenere la fiducia della collettività negli organi giudiziari. Attraverso la trasparenza che conferisce all'amministrazione della giustizia, la pubblicità aiuta a raggiungere l'obiettivo dell'art. 6, par. 1, ovvero il processo equo, la cui garanzia figura tra i principi di ogni società democratica".

La motivazione illustra in modo chiaro e consapevole il principio di pubblicità delle udienze, sancito dall'art. 6, della Convenzione, per cui non può non suscitare perplessità il passo successivo, nel quale la Corte afferma che "un'udienza pubblica può non essere necessaria, tenuto conto delle Circostanze eccezionali del caso, in particolare quando non sono sollevate questioni di fatto o di diritto che non possono essere risolte sulla sola base del fascicolo disponibile o delle osservazioni delle parti", precisando che "ciò avviene specialmente quando si tratta di questioni altamente tecniche". È infatti evidente che la possibilità che la decisione sia presa sulla base della documentazione



acquisita e la natura tecnica delle questioni controverse sono fatti che non hanno alcuna correlazione con le esigenze che la pubblicità dell'udienza è diretta a soddisfare nella previsione dell'art. 6 della Convenzione; le eccezioni alla regola della pubblicità sono indicate dallo stesso articolo e sono funzionali alla tutela di interessi — quale la morale, l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la protezione dei minori — che trascendono le questioni di fatto o giuridiche oggetto della controversia.

Ritiene il Collegio che, dovendosi tenere distinti il principio dell'oralità e quello della pubblicità delle udienze, ed essendo quest'ultimo l'oggetto della tutela predisposta dall'art. 6 § 1 della Convenzione Edu, debba prescindersi, nella valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, da un esame in concreto della possibilità che un'udienza pubblica non sia necessaria in ragione delle questioni trattate e della completezza dell'istruttoria documentale. In ogni caso non ricorrono nella fattispecie le eccezionali condizioni alle quali la Corte Edu ha ricollegato la non necessità dell'udienza pubblica, essendo oggetto di controversia, così come nel caso *Grande Stevens c. Italia*, questioni di fatto, oltre che giuridiche.

Ciò posto, non può revocarsi in dubbio la sussistenza di seri problemi di compatibilità della procedura prevista dall'art. 195 del D.Lgs 58/98 con i principi stabiliti dall'art. 6 della Convenzione.

Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale di una norma presuppone che il giudice dimostri di avere esaminato la possibilità di una interpretazione tale da renderla compatibile coi parametri costituzionali invocati, laddove l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale lo sforzo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Cfr sentenze n. 78 del 2012, n. 26 del 2010 e n. 219 del 2008).

Nel caso di specie ritiene il Collegio che l'adozione di misure dirette a rendere pubblica l'udienza di discussione si scontrerebbe con la inderogabilità della disciplina dei riti processuali. Il procedimento in camera di consiglio previsto dall'art. 195 del D.Lgs 58/98 è infatti per definizione un procedimento non pubblico; oltretutto quello pubblico si articola a sua volta in diverse sottocategorie, l'applicazione di ciascuna delle quali è rigidamente regolata dalla legge e non può essere rimessa alla scelta del giudice.

In relazione al requisito della rilevanza si osserva che il ricorrente, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 per carenza del requisito della pubblicità dell'udienza davanti alla Corte di Appello, ha inequivocabilmente manifestato il proprio interesse allo svolgimento dell'udienza in sede di merito secondo la forma pubblica.

Sulla base delle considerazioni esposte il presente procedimento deve essere sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, 7° comma D.Lgs 58/98, per contrasto con l'art. 117, 1° comma della Costituzione, in relazione all'art. 6 § 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede che la Corte d'Appello decide sull'opposizione in camera di consiglio;

sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale;

dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Genova il 10 dicembre 2014

Il Presidente: BONAVIA



n. 47

Ordinanza del 24 ottobre 2014 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Pasella Emanuela contro Torsi Silvia

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di differire nel tempo gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni succitate - Violazione del giudicato costituzionale.

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 136.

IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI VERONA

III Sez. civile

Ha pronunciato la seguente ordinanza. Il Giudice, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 30 settembre 2014 in ordine alla richiesta da parte intimata di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1-ter del decreto-legge del 28 marzo 2014 n. 47, introdotto in sede di conversione dalla legge 23 maggio 2014 n. 80;

Osserva la locatrice Pasella Emanuela, aveva intimato lo sfratto per morosità con riferimento a un contratto di locazione di un immobile ad uso abitativo datato 5 febbraio 2013 che prevedeva un canone annuo di € 8.400,00. Stante l'omessa registrazione del contratto di cui sopra ad opera della sig.ra Pasella, la conduttrice Torsi Silvia in data 19.08.2013 registrava il contratto in applicazione del decreto legislativo n. 23/2011 presso l'Agenzia delle Entrate e dall'agosto 2013 corrispondeva alla locatrice il canone mensile di € 159,27 e non € 700,00 come contrattualmente previsti. La sig.ra Pasella in data 2 settembre 2013 provvedeva a sua volta a registrare il contratto datato 5 febbraio 2013 presso l'Agenzia delle Entrate.

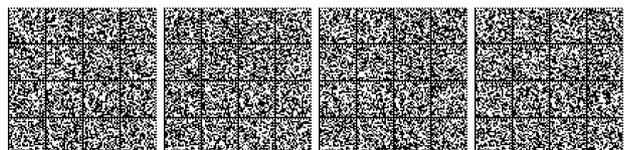
Successivamente ai fatti su riportati, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 10-14 marzo 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 8-9 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 23/2011.

Nelle more del procedimento di convalida di sfratto è stata emanata la legge 80/2014 di conversione del decreto-legge 47/2014 che ha inserito all'art. 5 il comma 1-ter «sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015 gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'art. 3 commi 8-9 del decreto legislativo n. 23/2011».

Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1-ter citato è rilevante nel presente giudizio, in quanto ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della predetta norma l'intimazione di sfratto per morosità proposta dalla sig.ra Pasella dovrebbe essere accolta con la condanna della conduttrice al rilascio dell'immobile oggetto dei rapporto locatizio per palese inadempimento.

Per l'art. 136 Cost. la norma dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione. Secondo la Corte costituzionale il rigore del precetto costituzionale impone al legislatore di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina. Le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, anche in via indiretta, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione (*cf.* Corte Cost. 9.10.12 n. 245, 29.11.10 n. 350 e 15.7.83 n. 223). Si è detto che così come l'art. 136 Cost. sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, contrasta col precetto costituzionale anche una legge la quale, per il modo in cui regola le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato.

Per la giurisprudenza di legittimità le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi eliminano la norma con effetto *ex tunc*, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti dell'incosti-



tuzionalità non si estendono esclusivamente ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità (cfr. Cass. 20.11.12 n. 20381 e Cass. 18.7.06 n. 16450).

Nel parere della 1ª Commissione permanente Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni si afferma che l'art. 5, comma 1 ter cit. prevede una «clausola di salvaguardia» degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti sulla base d'indicazione di un canone inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio. Non si dubita, peraltro, che le pronunce di accoglimento della Corte abbiano effetto retroattivo, salvo il limite di situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei produrre tale effetto, e pertanto non si giustifica la compatibilità dell'art. 5 comma 1-ter citato con gli effetti del giudicato costituzionale.

L'art. 3, commi 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 è stato dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 76 Cost. perché la sua introduzione era priva di copertura da parte della legge di delegazione. La Corte si è limitata a valutare la difformità rispetto al difetto di delega, non esaminando il merito di quella che pure definisce una «disciplina rivoluzionaria» sul piano del sistema civilistico vigente, perché introduce una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione a uso abitativo in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti stessi.

Sulla base di tale pronuncia, al legislatore ordinario non sarebbe stata preclusa la possibilità di reintrodurre, nell'ambito di un programma di lotta all'evasione fiscale, una norma dal contenuto simile a quella dichiarata incostituzionale, non affetta ovviamente dallo stesso vizio formale. La disciplina si era rivelata un efficace deterrente volto a scoraggiare illecite prassi: dei locatori ed era coordinabile con la speciale ipotesi di nullità introdotta dalla legge finanziaria del 2005. Nel prevedere un meccanismo di conversione legale differita del contratto nullo, consentiva di comprendere quale potesse essere la sorte dei contratti nulli ex art. 1, comma 346 della legge 30.12.04, n. 311, a fronte d'interpretazioni giurisprudenziali di segno opposto in ordine alla possibilità di sanatoria tramite una registrazione tardiva. Il legislatore ha però ritenuto di muoversi in una direzione diversa, limitandosi a differire nel tempo gli effetti della sentenza d'incostituzionalità. L'aver fatti salvi gli «effetti» e i «rapporti giuridici» sorti sulla base della norma dichiarata incostituzionale sino al 31 dicembre 2015 appare interpretabile unicamente come differimento nel tempo degli effetti della sentenza, in contrasto con il dettato costituzionale. Non sussistono interpretazioni alternative, compatibili con l'art. 136 Cost., della norma da sottoporre a giudizio di costituzionalità. Sui rapporti di locazione consolidatisi, perché oramai cessati, la sentenza della Corte costituzionale 50/2014 non avrebbe avuto in ogni caso alcuna efficacia.

Sui rapporti di locazione ancora in corso, l'art. 5 comma 1-ter citato produce effetti con efficacia retroattiva, perché alla data di entrata in vigore della Legge 80/2014 la sentenza della Corte Costituzionale aveva già inciso sui rapporti di locazione registrati ex art. 3 8 comma decreto legislativo 23/11, degli effetti in ordine alla durata del rapporto e alla sua decorrenza (quattro anni dalla data della registrazione) nonché sull'entità del canone (predeterminato *ex lege* nel triplo della rendita catastale). La nuova disposizione pone nel nulla, anche se provvisoriamente, gli effetti della sentenza della Corte, non però con una legge priva del vizio presente nel decreto legislativo che aveva introdotto il c.d. «contratto catastale», ma introducendo una regola di diritto intertemporale non armonizzabile con l'art. 136 Cost.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134, 136 e 137 Cost., art. 1 Legge Cost. 9 febbraio 1948 e art. 23 Legge Cost. 11 marzo 1953 n. 87; dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento all'art. 136 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1-ter del decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47, introdotto in sede di conversione, dalla Legge 23 maggio 2014 n. 80;

dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e della Camera dei Deputati;

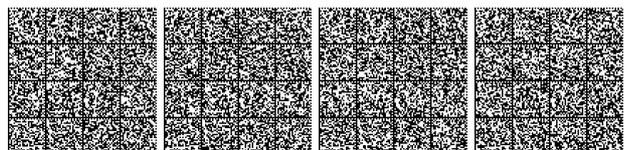
dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni alla Corte costituzionale;

sospende il giudizio in corso.

Verona, 24 ottobre 2014

Il Giudice: DOTT. Martoro

15C00079



N. 48

Ordinanza del 25 novembre 2014 del Tribunale di Imperia nel procedimento civile promosso da Tropea Pierpaolo e Ediltech Sas di Meres Marius Ioan & C contro Provincia di Imperia.

Illecito amministrativo - Sanzioni - Cumulo giuridico nell'ipotesi di continuazione - Esclusione salvo che l'ipotesi di continuazione concerna la materia della previdenza e assistenza obbligatorie - Ingiustificato trattamento più favorevole per le sanzioni in materia di assistenza e previdenza obbligatorie.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 8, comma secondo, aggiunto dall'art. 1-*sexies* del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 1986, n. 11.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

TRIBUNALE DI IMPERIA

Sezione Civile

in composizione monocratica, in persona del G.O.T. Avv. Andrea Saccone

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi degli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, nella causa civile iscritta al n. 1398/2014 R.G.A.C. del Tribunale di Imperia, promossa da: Tropea Pier Paolo e Ediltech s.a.s. di Meres Marius Ioan & C., ricorrenti contro provincia di Imperia, resistente avente ad oggetto: opposizione a ordinanza ingiunzione ex artt. 22 e ss. Legge n. 689/981.

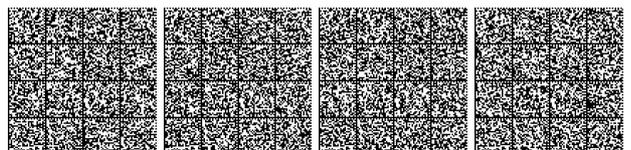
Osservato e ritenuto

1. A mezzo di ricorso ex artt. 22 e ss. L. 689/1981, depositato in Cancelleria il 14 maggio 2014, il sig. Pier Paolo Tropea, residente in La Loggia (TO) e Ediltech s.a.s. di Meres Marius Ioan & C., corrente in Poirino (TO), impugnava il provvedimento dirigenziale della Provincia di Imperia n. R 18 del 2 aprile 2014 - ordinanza ingiunzione emessa ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006 e Legge n. 689/1981 (violazione degli artt. 193, comma 1 - lett. b) e 258, comma 4 del decreto legislativo n. 152/2006), con la quale era stata determinato ed ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa di euro 16.200,00 oltre euro 7,20 per spese postali.

Infatti, come da verbale n. 3/24 del 18 aprile 2009 redatto dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente - Nucleo Operativo Ecologico di Genova, a mezzo del quale era stato accertato a carico del sig. Pier Paolo Tropea che «quale produttore trasportatore di rifiuti speciali non pericolosi (macerie cod. c.e.r. 17.09.04) effettuava il trasporto dei medesimi con formulari contenenti dati incompleti», era risultato che in n. 10 formulari emessi tra il 6 ottobre 2008 ed il 21 ottobre 2008, in corrispondenza del riquadro 6 era stata omessa la quantità dei rifiuti caricati ed in partenza dal cantiere di Ospedaletti (IM).

Con provvedimento del 22 maggio 2014 non veniva concessa l'invocata sospensione dell'impugnata ordinanza ingiunzione, stante la carenza dei requisiti richiesti dall'art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 150/2011, con contestuale fissazione dell'udienza di discussione per il 15 ottobre 2014, all'esito della quale la causa era assunta a riserva.

2. A scioglimento di detta riserva, preliminarmente occorre esaminare l'istanza di ammissione delle prove, per interpello e testi, formulata dai ricorrenti; con riferimento ai singoli capitoli di prova, riportati alle pagine 8 e 9 del ricorso introduttivo, il capitolo n. 1 non è ammissibile, in quanto la circostanza non è rilevante ai fini del decidere e, comunque, risulta documentalmente; anche il capitolo n. 2 non ha alcuna rilevanza ai fini del decidere e, come tale, non è ammissibile; il capitolo n. 3 non è ammissibile, perché oltre ad essere carente di ogni specifico riferimento spazio-temporale, non può che essere provato documentalmente.



I motivi di impugnazione non sono accoglibili, per quanto segue:

l'eccepta nullità/inesistenza della notificazione eseguita nei confronti dell'obbligata in solido Ediltech s.a.s. di Meres Marius Ioan & C. in luogo di Ediltech s.n. c. di Tropea Pier Paolo & C. non ha fondamento, in quanto, come esattamente osservato dalla resistente, trattasi di trasformazione societaria comprovata dall'identico numero di partita Iva di entrambe le società, con applicazione del disposto di cui all'art. 2498 Cod. Civ.;

l'eccepta carenza dei requisiti dell'impugnato provvedimento non è fondata: la pena pecuniaria applicata è pari al minimo edittale (la Provincia di Imperia ha precisato che è stato indicato l'importo di euro 16.200,00 anziché 16.000,00 per mero errore materiale) e, come tale non necessita di motivazione in ordine alla quantificazione; trasgressore ed obbligato in solido sono esattamente individuati, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 3 della Legge n. 689/1981, nonché comma 4 della medesima disposizione per l'ipotesi di regresso che evita la duplicazione paventata dai ricorrenti;

il fatto che i rifiuti siano stati pesati a destinazione e non anche alla partenza concretizza l'illecito amministrativo contestato, atteso che i dati del formulario erano effettivamente incompleti, così come richiesto dalla normativa già citata, nonché, in particolare, dall'allegato B al D.M. Ambiente 1° aprile 1998 n. 145, disposizioni che, del tutto logicamente, intendono garantire la non alterazione del quantitativo dei rifiuti durante il trasporto, imponendo l'indicazione sia della quantità alla partenza sia del «peso da verificarsi a destino»; ne consegue che né una diversa indicazione del formulario né l'asserita impossibilità di provvedere alla pesatura in partenza né una ipotetica diversa interpretazione sono in grado di modificare l'illecito contestato ovvero addivenire all'annullamento della sanzione.

In ogni caso, si deve dare atto che, dall'esame dei formulari prodotti, effettivamente, risulta che il sig. Tropea ha effettuato otto e non dieci trasporti, dovendosi pertanto conteggiare otto violazioni di legge.

3. Ritiene il giudice di dover sollevare d'ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, ultima parte del comma 2, della legge 24 novembre 1981 n. 689, limitatamente alle seguenti parole «in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie».

3.1 La questione è certamente rilevante, in quanto nella fattispecie ai ricorrenti andrebbe comminata una sanzione amministrativa pari ad euro 12.800,00 derivante dall'applicazione della pena pecuniaria minima edittale, stabilita in euro 1.600,00 dall'art. 258, comma 4 del decreto legislativo n. 152/2006, moltiplicata per il numero dei formulari, pari a otto (e non dieci) attribuibili ai trasporti del sig. Tropea, peraltro effettuati in un arco temporale di soli giorni quindici e sempre sul medesimo percorso Ospedaletti - Dolceacqua: in sostanza, così come impone l'art. 8 della legge n. 689/1981 si dovrebbe applicare il cumulo materiale delle sanzioni.

3.2 La questione non può dirsi manifestamente infondata né è possibile l'interpretazione della norma costituzionalmente orientata, per i seguenti motivi.

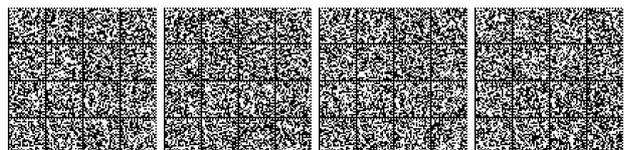
Originariamente l'art. 8 della legge n. 689/1981 era composto solamente dal seguente comma: «Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo».

Successivamente, in data 31 gennaio 1986, per effetto dell'entrata in vigore del decreto-legge 2 dicembre 1985 n. 688, convertito, con modificazioni dalla legge 31 gennaio 1986 n. 11 (nella Gazzetta Ufficiale 31 gennaio 1986), l'art. 1-sexies ha aggiunto, al citato art. 8 della legge n. 689/1981, i seguenti due comma: «Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie».

La disposizione di cui al precedente comma si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicata».

È evidente che le singole norme che compongono l'art. 8 impongono, senza possibilità di diversa interpretazione della lettera della legge, l'applicazione del cumulo materiale delle sanzioni escludendo difformi possibilità di quantificazione se non per la materia della previdenza ed assistenza obbligatorie.

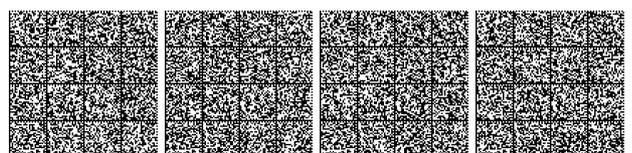
Ne consegue che l'impossibilità di applicare il cumulo giuridico delle pene in presenza di concorso formale o continuazione di illeciti amministrativi diversi da quelli in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, consente di dubitare della legittimità costituzionale della norma, anche alla luce delle successive argomentazioni e motivazioni, con riferimento all'art. 3, comma 1 della Costituzione, stante la disparità di trattamento nel calcolo delle pene previste.



3.3 Questo giudice è a conoscenza dell'ordinanza n. 139 del 15 aprile 2014 (atto di promovimento) emessa dalla I Sezione del Consiglio di Stato, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 1^a Serie Speciale - Corte costituzionale n. 37 del 3 settembre 2014, a mezzo della quale è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale.

Anche al fine di condividere il contenuto dell'autorevole precedente, si richiamano e si fanno proprie le seguenti testuali argomentazioni: «L'art. 8 della legge 24 novembre 1981 n. 689 sulle sanzioni amministrative, contenente «Modifiche al sistema penale», ha introdotto nel sistema sanzionatorio amministrativo il cumulo giuridico corrispondente a quello previsto per le pene dall'art. 81 del codice penale, ossia il concorso formale al primo comma, e successivamente, al secondo comma, la continuazione, in particolare disponendo «(I) ... chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. (II) Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie», e perciò limita la continuazione, e il conseguente cumulo giuridico delle pene, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (vedersi, in proposito la sentenza 21 giugno 2010 n. 19659, citata nella relazione ministeriale e che richiama la costante giurisprudenza d'inapplicabilità del «concorso materiale» fuori del caso predetto). La Sezione dubita della legittimità costituzionale della predetta limitazione (in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie), con riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione. La questione è rilevante, sia per l'infondatezza delle tre censure assorbenti rispetto al quarto motivo - con le quali il ricorrente chiede l'annullamento dell'intera provvedimento, sia perché la continuazione nell'illecito è espressamente affermata nella motivazione del provvedimento, laddove si dice che «è stato messo in atto un meccanismo di sconto sui premi della clientela, per poter acquisire il maggior numero di polizze e non perdere quelle esistenti», sia infine perché l'applicazione del cumulo giuridico delle sanzioni previsto dal secondo comma dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 comporterebbe una sanzione complessiva massima inferiore a quella irrogata (sanzione massima per ciascuna violazione 10.000 euro, aumentati fino al triplo 30.000 euro, ulteriormente raddoppiabili in presenza delle aggravanti, peraltro non contestate, della particolare gravità o della ripetizione dell'illecito; art. 324 del decreto legislativo citato). Circa la non manifesta infondatezza della questione, valgono le osservazioni seguenti. Gli istituti del cumulo giuridico e dell'assorbimento delle sanzioni in determinati casi di concorso di illeciti, cioè di più violazioni della legge penale da parte della stessa persona, hanno origine, appunto, nel sistema penale. Il codice penale del 1889, dopo aver posto con gli artt. da 67 a 77 le regole per l'applicazione cumulativa delle pene nel caso di concorso di condanne, prevede all'art. 78 il concorso formale: «colui che con un medesimo fatto viola diverse disposizioni di legge»; e con l'art. 79 la continuazione, o concorso materiale di reati collegati da un unico fine: «Più violazioni della stessa disposizione di legge, anche se commesse in tempi diversi, con atti esecutivi della medesima risoluzione, si considerano come un solo reato», prevedendo per il concorso formale il sistema dell'assorbimento, cioè dell'applicazione della sola pena più grave tra quelle stabilite dalla legge per i diversi reati, e per la continuazione il sistema del cumulo giuridico delle sanzioni, ossia dell'aumento della pena con una quota o per un multiplo; nelle specie, da un terzo alla metà. Il codice penale vigente, emanato con regio decreto 19 ottobre 1930 n. 1398, nell'intento di rafforzare la repressione dei reati, per il concorso formale ha eliminato l'assorbimento disponendo il cumulo materiale delle pene secondo le normali regole, e ha inasprito il cumulo giuridico per il reato continuato. Recitava l'art. 81 «Più violazioni di una o di diverse disposizioni di legge con una o più azioni. Reato continuato: «(I) chi, con una sola azione od omissione, viola diverse disposizioni di legge o commette più violazioni della medesima disposizione di legge è punito a norma degli articoli precedenti. (II) Le disposizioni degli articoli precedenti non si applicano a chi, con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della medesima disposizione di legge, anche se di diversa gravità. (III) In tal caso le diverse violazioni si considerano mine un solo reato e si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse, aumentata fino al triplo». Infine l'art. 8 del decreto-legge 1° aprile 1974 n. 99 convertito nella legge 7 giugno 1974 n. 220 ha sostituito il testo art. 81 del codice penale con quello vigente, prevedendo il sistema del cumulo giuridico sia per il concorso formale sia per la continuazione ed estendendo quest'ultima al caso di più violazioni di diverse disposizioni di legge: «Concorso formale. Reato continuato. (I) È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave alimentata sino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge (II).

Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge. (III) Nei casi preveduti da quest'articolo, la pena non può essere superiore a quella che sarebbe applicabile a norma degli articoli precedenti». Va da sé che la finalità delle disposizioni trascritte è quella di non pervenire a pene complessive spropositate quando la pluralità di



reati consiste pur sempre in una medesima azione od omissione, in un medesimo /atto secondo la terminologia del 1889 (concorso formale), o in una condotta, o comportamento, diretta a un unico fine (continuazione). Quando il legislatore ha messo mano, con quella che sarebbe divenuta la legge n. 689 del 1981, alla disciplina generale degli illeciti amministrativi, il disegno di legge 339 approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 settembre 1980 all'art. 6, intitolato «Più violazioni di disposizioni che prevedono Sanzioni amministrative», prevedeva soltanto il concorso formale: «Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo». Il testo fu soppresso dal Senato (testo trasmesso alla Camera il 17 giugno 1981) essendo stato, a quanto si legge nel resoconto della seduta della IV commissione della Camera del 22 luglio 1981, ritenuto superfluo perché la disposizione era ricavabile dai principi generali; ma fu ripristinato dalla Camera, nella seduta del 10 settembre 1981 della IV commissione, sempre con la previsione del cumulo giuridico per il concorso formale di illeciti.

In tale testo è stato emanato l'art. 8 della legge n. 689 del 1981. Il cumulo giuridico per la continuazione fu introdotto l-*sexies* della legge 31 gennaio 1986 n. 11, di conversione in legge del decreto-legge 2 dicembre 1985 n. 688 recante misure urgenti, tra l'altro, in materia previdenziale, nel quadro della lotta all'evasione contributiva, allo scopo di evitare una pesantezza delle sanzioni che avrebbe potuto scoraggiare gli evasori a mettersi in regola (seduta della Camera del 24 gennaio 1986). Ne è risultato l'attuale secondo comma dell'art. 8, secondo cui «Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma (per il concorso formale) «soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie; e la limitazione è dovuta a null'altro che alla circostanza che la normativa in esame atteneva alla materia previdenziale, senza nessuna riconsiderazione del sistema sanzionatorio generale. Così ricostruito il quadro normativo, la Sezione si prospetta il dubbio che la limitazione, così introdotta, della continuazione alle sole violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie crei un'irrazionale disparità di trattamento, tra chi appunto commetta violazioni in materia previdenziale e assistenziale e chi commetta illeciti amministrativi in altre materie. Non si dubita che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere in un sistema sanzionatorio l'uno o l'altro trattamento del concorso d'illeciti, e prevedere il cumulo giuridico delle sanzioni per il solo concorso formale e non anche per l'illecito continuato o viceversa (per quanto la mancata previsione della continuazione già nel testo originario della legge n. 689 del 1981 sembri essere stata piuttosto casuale che voluta); e neppure che il legislatore possa sottrarre al beneficio del tumulo giuridico, assoggettandole al cumulo materiale, le sanzioni per violazioni attinenti a una determinata materia nella quale ritenga sussistenti ragioni per usare un particolare rigore. La questione più specifica è se il legislatore possa, introducendo in una legge recante la disciplina generale sulla repressione degli illeciti amministrativi, con una legge settoriale, un istituto parimenti generale di mitigazione delle sanzioni qual è la continuazione, limitano alla sola materia considerata dalla legge settoriale, così immotivatamente escludendolo da tutte le altre; tanto più che la continuazione, come istituto di mitigazione delle sanzioni appunto, in linea di principio e salvo ragionevoli eccezioni è valido per la generalità delle leggi repressive. Il caso in esame è emblematico della questione che si solleva, perché l'Autorità disciplinare, pur fissando nel minimo la sanzione-base, è pervenuta a una sanzione complessiva di 108.000 euro, che rappresenta il minimo per il concorso materiale (il massimo sarebbe stato di 1.080.000 euro); o, se si vuole, ha dovuto fissare nel minimo la sanzione-base per contenere il cumulo materiale, il quale in ogni caso sarebbe cresciuto a dismisura e senza limite se solo l'accertamento fosse avvenuto in una data successiva. La Sezione non ignora che la Corte costituzionale con due ordinanze, 27 luglio 1989 n. 468 e 19 gennaio 1995 n. 23, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sopra prospettata, sul rilievo che la discrezionalità del legislatore preclude un'intervento additivo «nel configurare il concorso fra violazioni omogenee, o anche fra violazioni eterogenee, nonché (e soprattutto) nel predisporre un'adeguata disciplina organizzativa in ordine all'accertamento ed alla contestazione della continuazione»; e nondimeno si auspica una riconsiderazione della questione alla luce delle argomentazioni sopra svolte; da un lato considerando che non sembra essersi trattato di discrezionalità, quale potrebbe esservi nel sottrarre una determinata materia alla disciplina generale della continuazione, quanto piuttosto di casualità dovuta ad un intervento settoriale; dall'altro non comprendendosi il richiamo, contenuto nelle suddette ordinanze, alla necessità di una disciplina organizzativa in ordine all'accertamento e alla contestazione della continuazione.

3.4 Pur condividendo la fondatezza della sopraportata ordinanza del massimo consesso amministrativo, sembra opportuno un ulteriore approfondimento, in considerazione del fatto che la Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi di identica questione di legittimità, non solamente in occasione delle ordinanze citate dal Consiglio di Stato, ma anche in quella di poco antecedente, depositata il 19 novembre 1987 con il n. 421.



In detta ordinanza, la Corte costituzionale aveva già dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento all'originario testo dell'art. 8 Legge n. 689/1981 che, all'epoca era composto dal solo primo comma, così argomentando:

quanto alla parte in cui prevede il cumulo giuridico delle sanzioni amministrative per la sola ipotesi di concorso formale e noti anche per l'ipotesi in cui gli illeciti vengano commessi in modo continuato, ha rilevato, da una parte, «che l'ipotesi del concorso formale - consistente nella realizzazione di più illeciti mediante una sola azione od omissione è ben diversa dall'ipotesi dalla continuazione, consistente invece nella realizzazione di più illeciti mediante più azioni od omissioni, seppure attuate in esecuzione di un medesimo disegno» e, dall'altra, «che la Corte costituzionale, con sentenza n. 217/1972, ha già statuito che il dare al concorso di reati una diversa disciplina agli effetti della pena, distinguendo quando si deve applicare il criterio generale del cumulo materiale e quando invece il criterio particolare del cumulo giuridico, non pone in essere discriminazioni ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, in quanto ciascuno istituto opera nei riguardi di tutti coloro che si trovano nella situazione o condizione prevista»;

quanto alla parte in cui non estende all'illecito amministrativo il regime previsto dall'art. 81 cod. pen. per il reato continuato, in primo luogo ha osservato «che il raffronto tra previsioni della disciplina penale e previsioni di quella amministrativa è scarsamente significata, se si tiene conto che tra le due categorie di illeciti esistono sostanziali diversità, anche sul piano costituzionale»; quindi ha ricordato «che il legislatore del 1981 ha disciplinato l'illecito amministrativo anche con ricorso ad istituti di diritto civile (v. l'art. 6 in tema di responsabilità solidale e l'art. 28 in tema di prescrizione), di modo che appare insussistente la omogeneità della disciplina penale e di quella amministrativa»; infine, ha sostenuto «che l'istituto della continuazione si fonda sulla esistenza di un medesimo disegno criminoso, per il cui accertamento si richiede una indagine psicologica, irrilevante invece per l'illecito amministrativo (v. art. 3 della legge n. 689/1981)».

Questo giudice ritiene di poter sottoporre un riesame della questione di legittimità costituzionale prospettata in forza del fatto che, come già anticipato, all'originario testo dell'art. 8 sono stati aggiunti il secondo ed il terzo comma che hanno introdotto significative eccezioni all'obbligo di quantificazione della pena pecuniaria con il solo cumulo materiale: detti comma sono entrati in vigore il 31 gennaio 1986, in epoca di poco antecedente ovvero di poco successiva alle date delle cinque diverse ordinanze di rimessione, le quali non ne fanno cenno.

Inoltre, per apportare un ulteriore contributo al riesame dell'argomentazione portante dell'ordinanza n. 421/1987, laddove sono state sottolineate le differenze tra la disciplina sanzionatoria penale e quella amministrativa, appare quanto mai necessario confrontare la Legge n. 689/1981 con il decreto legislativo del 18 dicembre 1997 n. 472 (disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

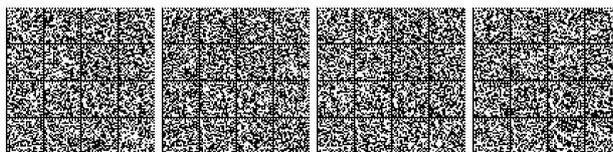
Entrambe le normative disciplinano in modo uguale, spesso con enunciazioni e terminologie del tutto identica, i seguenti principi generali: il principio di legalità e quello di non retroattività della sanzione (art. 1 della Legge n. 689/1981 e art. 3 del decreto legislativo n. 472/1997); la capacità di intendere e di volere, nonché l'irrelevanza dell'elemento psicologico nel soggetto attivo (artt. 2 e 3 della Legge 689/1981 e artt. 3 e 4 del decreto legislativo n. 472/1997); il concorso di persone e la solidarietà (artt. 5 e 6 della Legge n. 689/1981 e artt. 9 e 11 del decreto legislativo n. 472/1997); l'intrasmissibilità agli eredi della sanzione (art. 7 della Legge n. 689/1981 e art. 8 del decreto legislativo n. 472/1997).

Le richiamate norme disciplinano, di fatto, l'identica materia delle sanzioni amministrative, con la precisazione che il decreto legislativo n. 472/1997 riguarda la materia tributaria, la quale non è altro che una species del più ampio genus disciplinato dalla Legge n. 681/1981, in tema di sanzioni amministrative.

Tuttavia, mentre l'art. 8, comma 2 di quest'ultima non permette di applicare il regime sanzionatorio più favorevole previsto solo per la continuazione in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, l'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 472/1997 ha sostituito il precedente cumulo materiale con il cumulo giuridico delle pene per il concorso di violazioni e la continuazione.

3.5 Ne consegue che una così macroscopica disparità di trattamento ha introdotto nell'assetto ordinamentale un elemento di irrazionalità che esula dalle scelte fondate su considerazioni politico-discrezionale che, in quanto tali e ai sensi dell'art. 28 della Legge n. 87/1953, non possono neppure costituire oggetto del sindacato della Corte costituzionale, essendo ammissibile il suo intervento al fine di addvenire ad una soluzione non solo logica, ma anche costituzionalmente legittima, dovendosi escludere profili rimessi in via esclusiva alla sola discrezionalità del legislatore, il quale, comunque, non può non tenere in debito conto il principio di uguaglianza.

Ribadite tutte le argomentazioni e le motivazioni prospettate dal Consiglio di Stato e da questo giudice,



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della Legge 24 novembre 1981 n. 689, come modificato dall'art. 1-sexies della Legge 31 gennaio 1986 n. 11, limitatamente alle parole «in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie», in riferimento all'art. 3, comma 1 della Costituzione, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata;

sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste; dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Sigg.ri Presidente della Camera dei Deputati e Presidente del Senato della Repubblica.

Imperia, 25 novembre 2014

Il G.O.T.: Avv. Saccone

15C00080

N. 49

Ordinanza del 12 novembre 2014 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da Todaro Antonino contro Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense

Previdenza - Cassa nazionale della previdenza forense - Contributo soggettivo obbligatorio - Disciplina - Previsione dell'obbligo contributivo a carico degli avvocati già pensionati anche dopo il limite del quinquennio dalla maturazione del diritto a pensione oltre il quale la contribuzione è erogata a fondo perduto - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale - Violazione del principio della capacità contributiva.

- Legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 10 e 22, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 38 e 53.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice Antonio Ardito nella causa iscritta al n. 6607/2014 R.G., promossa ex artt. 442 e ss. c.p.c. da Todaro Antonino, rappresentato e difeso dall'avv. Massimiliano Marinelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Palermo, via Marchese di Villabianca, 54, ricorrente;

Contro Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense (C.F. 80027390584), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Jeni ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Palermo, Piazza V. E. Orlando n. 41, resistente;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 12 novembre 2014

O S S E R V A

Con atto depositato il 16 giugno 2014, il ricorrente di cui in epigrafe — previa rimessione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, comma 2, della legge n. 576/1980, per contrasto con gli artt. 3, 38 e 53 Cost. — chiedeva dichiararsi illegittimo, inefficace e



inapplicabile il provvedimento assunto dal Consiglio di Amministrazione della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense del 14 gennaio 2014, con conseguente dichiarazione di illegittimità, inefficacia e inapplicabilità dell'atto presupposto costituito dalla determinazione della Giunta Esecutiva della Cassa del 28 settembre 2012.

L'avv. Antonino Todaro premetteva di:

essere stato dipendente dell'INPS dal 1° ottobre 1965 del 31 dicembre 2006 ed iscritto all'assicurazione generale obbligatoria gestita dal predetto istituto;

percepire la pensione di vecchiaia, erogata dall'INPS, dal 1° gennaio 2007;

essere transitato, in data 11 gennaio 2007, al 67° anno di età, dall'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici all'albo ordinario, iniziando così l'attività libero-professionale;

avere comunicato, annualmente e tempestivamente, alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense il proprio reddito professionale ed il volume di affari;

avere versato alla Cassa il Contributo fisso, ma non quello a percentuale;

non avere richiesto l'iscrizione alla Cassa entro il 31 dicembre 2008, ma solamente in data 23 settembre 2011;

avere ricevuto dalla Cassa Forense comunicazione del 25 ottobre 2012, della sua iscrizione a decorrere dall'11 gennaio 2007, con l'applicazione delle penali, sanzioni ed interessi come previsto dall'art. 11 della legge n. 141/1992.

Allegava, in particolare, che la Cassa gli aveva chiesto il pagamento di complessivi € 79.961,07 a titolo di contributi, a decorrere dal 2007, interessi, sanzioni e penali.

Deduceva variamente la legittimità del suddetto provvedimento ed in particolare la illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 576/1980 per violazione degli artt. 3, 38 e 53 Cost.

Ritualmente istauratosi il contraddittorio resisteva in giudizio la Cassa convenuta chiedendo rigettarsi le domande proposte ex adverso con condanna alle spese di lite.

La questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente appare rilevante e non manifestamente infondata.

La rilevanza della questione si ricava dalle conseguenze economiche che vengono risentite dall'avv. Todaro per effetto del provvedimento di iscrizione d'ufficio con la cennata decorrenza ad opera della Cassa Forense.

La non manifesta infondatezza, poi, si ricava dalle considerazioni che seguono.

Ai fini previdenziali, il passaggio dall'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'Inps, al sistema di previdenza gestito dalla Cassa, ha comportato la sottoposizione dell'avv. Todaro agli obblighi contributivi conseguenti (tra cui il pagamento della contribuzione previdenziale sui ricavi della sua attività).

Tuttavia, la Cassa ha sottoposto a contributo soggettivo il reddito annuale dall'avv. Todaro, secondo le stesse regole che si applicano nel caso in cui ad iscriversi sia un giovane avvocato, o, comunque, un soggetto di età largamente inferiore a quella del ricorrente.

L'applicazione delle stesse regole a situazioni tra loro profondamente diverse determina una palese disparità di trattamento.

In particolare, l'avv. Todaro, a fronte del versamento dei contributi richiesti, non percepirà:

né pensione di vecchiaia, occorrendo a tal fine l'esercizio ininterrotto e continuativo della professione per almeno trenta anni, come richiesto dall'art. 2 della legge n. 576/1980;

né pensione di anzianità, occorrendo a tal fine l'esercizio ininterrotto e continuativo per almeno trentacinque anni e quindi il compimento dell'età di centodue anni, come richiesto dall'art. 3 della legge richiamata;

né pensione di inabilità, occorrendo l'iscrizione in data anteriore al compimento del quarantesimo anno di età, come richiesto dall'art. 4 della legge;

né pensione di invalidità, per difetto dell'iscrizione alla Cassa in data anteriore al compimento del quarantesimo anno di età, come richiesto dall'art. 5 della legge;

né potrà far maturare pensione ai superstiti, per difetto dell'iscrizione in data anteriore al quarantesimo anno di età, come richiesto dall'art. 7 della legge.

E ciò senza sua colpa, atteso il disposto dell'art. 22, comma quinto della legge, secondo il quale «Non è ammessa l'iscrizione alla Cassa per gli avvocati [...] iscritti agli elenchi speciali che esercitano la professione nell'ambito di un rapporto di impiego».

Quanto sopra appare in aperto contrasto con il principio enunciato dalla Corte costituzionale, secondo cui «nel sistema della previdenza forense il criterio di corrispettività della pensione ai contributi versati non esclude ma con-



corre con il principio di solidarietà» (Corte cost. n. 1008/1988), e ancora «il legislatore, in ogni caso, non può violare il principio di proporzionalità che sorregge il sistema pensionistico e non tenere conto effettivamente della contribuzione dei prestatori di opera» (Corte cost. n. 173/1986).

Va rilevato che il sistema previdenziale, pur ispirato al principio della solidarietà tra i diversi assicurati (per cui tra contributi e prestazioni erogate non sussiste un vincolo di corrispettività), tuttavia non può prevedere che il soggetto interessato partecipi al finanziamento di una prestazione in misura del tutto sproporzionata rispetto a quanto effettivamente gli sarà possibile percepire.

Seppure dunque non sia richiesta una rigorosa corrispondenza tra la contribuzione versata e la prestazione poi percepita, sussiste tuttavia il limite della ragionevolezza, entro il quale il legislatore è tenuto ad esercitare la discrezionalità attribuitagli dalla legge.

In altri termini, sia pure entro i limiti della discrezionalità riconosciutagli, il legislatore non può imporre a carico di un soggetto il versamento di una contribuzione dalla quale non possa poi in concreto discendere un'effettiva prestazione previdenziale.

Non a caso, consapevole di quanto sopra rappresentato, il legislatore ha previsto che, ai sensi dell'art. 10, comma 3 della legge n. 576 del 1980, come modificato dall'art. 5, legge n. 141/1992, il contributo da corrispondere in proporzione al reddito sia posto a carico anche dei pensionati della Cassa (i quali dunque già percepiscono una prestazione da questa), che restano iscritti all'albo, ma con rilevanti limiti.

Infatti, dall'anno solare successivo alla maturazione del diritto alla pensione, i suddetti pensionati non sono tenuti al pagamento del contributo minimo, ma solo al versamento del contributo percentuale sui redditi.

Trascorsi cinque anni dalla maturazione del diritto alla pensione, la percentuale di contribuzione viene ridotta al 3%.

Per il periodo di cinque anni dopo la maturazione del diritto alla pensione erogata dalla Cassa, gli avvocati hanno diritto a percepire due supplementi di pensione (uno dopo due anni, e l'altro alla scadenza dei cinque anni).

La contribuzione versata dopo il limite quinquennale è invece erogata sostanzialmente a fondo perduto, atteso che rispetto ad essa non viene previsto alcun incremento del trattamento pensionistico.

Va qui rilevato che la pensione di vecchiaia retributiva erogata dalla Cassa non è determinata con il sistema contributivo, ma calcolata facendo riferimento alla media dei redditi dell'avvocato in un determinato arco temporale.

Questo è oggi pari all'intera vita lavorativa dell'avvocato, eliminati i cinque anni peggiori.

Per gli avvocati appartenenti alla stessa generazione del ricorrente, il calcolo avveniva, invece, sulla media dei più elevati 20 redditi annuali, nei 25 anni precedenti al pensionamento.

Di conseguenza, la pensione spettante agli avvocati pensionati, appartenenti alla stessa generazione del ricorrente, è normalmente superiore alla contribuzione effettivamente versata, tenendosi conto solamente di circa metà del periodo di attività dell'avvocato, solitamente il più favorevole, per il calcolo dell'intero trattamento pensionistico (con ciò escludendo i periodi di minore reddito).

Tuttavia, ciò avviene solamente per i primi cinque anni, mentre per il periodo per il quale nessuna ulteriore prestazione previdenziale è erogata, la contribuzione solidaristica viene calcolata nella misura ridotta del 3%.

Orbene, rispetto al caso previsto dal legislatore, l'avv. Todaro non percepisce alcun trattamento pensionistico da parte della Cassa, atteso che questo è erogato dall'Inps.

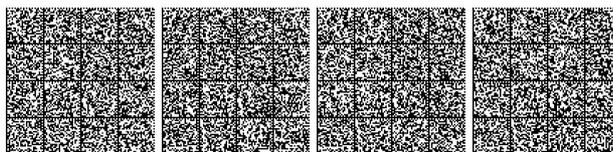
Né egli è nelle condizioni, in considerazione della sua età, di raggiungere i requisiti previsti dall'art. 2 della legge n. 576 del 1980, per il conseguimento della pensione di vecchiaia retributiva (attualmente pari a 65 anni di età con almeno 30 di effettiva contribuzione).

In altri termini, il ricorrente al momento deve contribuire al finanziamento di un trattamento previdenziale, che non potrà verosimilmente percepire.

Analogamente, qualora sopraggiungesse un'invalidità, il ricorrente non potrebbe comunque fruire di alcuna prestazione, essendo già iscritto all'assicurazione presso l'Inps, ed essendosi iscritto alla Cassa dopo il compimento dei 40 anni di età.

Egli potrebbe invece ricevere esclusivamente la c.d. «pensione contributiva» (*rectius*: sussidio), calcolata applicando al montante contributivo il coefficiente di trasformazione legalmente previsto.

Quindi, a fronte di un esborso complessivo pari, al momento, a € 79.961,07 (senza tenere conto della irripetibilità del capitale versato), egli potrebbe percepire, allo stato della documentazione in atti, un trattamento pari a € 3.500,00 lordi annui, per cui occorrerebbero almeno 20 anni per esaurire il montante versato, al quale andrebbero aggiunti gli ulteriori versamenti contributivi ancora dovuti, non ripetibili e comunque inutili ai fini pensionistici.



Di contro, soggetti i quali già percepiscono il trattamento di pensione retributiva, calcolato in misura addirittura superiore ai contributi effettivamente versati, sono tenuti, per il periodo in cui non ricevono alcun trattamento da parte della Cassa, al finanziamento nella sola misura del 3% del reddito annuale.

Non appare, quindi, manifestamente infondata la questione di costituzionalità del citato art. 10 della legge n. 576/1980 per violazione dell'art. 3 Cost., e dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzione, in quanto situazioni analoghe (l'avvocato pensionato della Cassa, per il periodo in cui non riceve alcun trattamento previdenziale, e l'avvocato pensionato dell'Inps, per un periodo che comunque non gli consentirà di ottenere la pensione prevista dall'art. 2, comma 1 della legge n. 576 del 1980), sono regolate in modo profondamente diverso.

Parimenti, non appare manifestamente infondata la violazione dell'art. 38 Cost., atteso che l'avv. Todaro viene a finanziare una prestazione della quale egli non potrà godere e potrà invece accedere ad un trattamento notevolmente inferiore ai contributi effettivamente versati.

E ancora, appare violato l'art. 53 Cost., dato che l'avv. Todaro è tenuto a finanziare la spesa previdenziale in misura sproporzionata e maggiore rispetto a quella sostenuta dagli altri suoi colleghi che percepiscono le prestazioni pensionistiche dalla Cassa forense.

Per quanto attiene, poi, le sanzioni applicate in ossequio al disposto dell'art. 22, comma 2 della legge n. 576/1980, va ritenuta non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del suddetto articolo in relazione agli artt. 3 Cost., e dei principi di ragionevolezza e proporzione, nonché agli artt. 38 e 53 Cost.

Dal provvedimento impugnato emerge che la Cassa ha applicato l'art. 22 citato, commi 1 e 2, tale norma prevede che «l'iscrizione alla Cassa è obbligatoria per tutti gli avvocati e procuratori che esercitano la libera professione con carattere di continuità, ai sensi dell'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 319. L'iscrizione alla Cassa avviene su domanda, con provvedimento della giunta esecutiva comunicato all'interessato. La domanda deve essere inviata alla Cassa entro l'anno solare successivo a quello nel quale l'interessato ha raggiunto il minimo di reddito o il minimo di volume di affari, di natura professionale, fissati dal comitato dei delegati per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione. Nel caso di infrazione all'obbligo di presentazione della domanda entro il termine suddetto, la giunta esecutiva provvede all'iscrizione d'ufficio, e l'interessato è tenuto a pagare, oltre ai contributi arretrati con gli interessi e la sanzione di cui al quarto e al quinto comma dell'art. 18, anche una penalità pari alla metà dei contributi arretrati; per contributi arretrati si intendono quelli il cui termine di pagamento sarebbe già scaduto se l'iscrizione fosse stata chiesta tempestivamente».

Dal combinato disposto degli artt. 17 e 18 della legge in esame emerge un sistema che prevede tre diversi tipi di sanzione.

È innanzitutto punito l'omesso invio della comunicazione annuale, sulla cui base sono poi determinati i contributi dovuti dagli interessati, con una penalità pari a metà del contributo soggettivo minimo previsto per l'anno solare in cui la comunicazione doveva essere inviata.

Viene poi punito il ritardo nei pagamenti con una sanzione pari alla maggiorazione del 15% di quanto dovuto oltre interessi.

Infine, si sanziona la mancata richiesta di iscrizione alla Cassa, prevedendosi una penalità pari ad una volta e mezzo i contributi dovuti per ogni anno di ritardo.

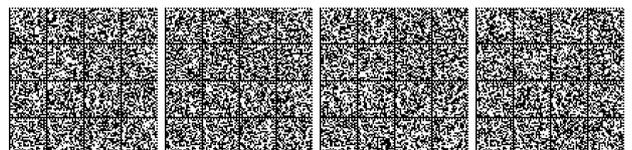
Nel caso in esame, l'applicazione delle sanzioni non tiene conto che l'avv. Todaro ha tempestivamente comunicato i suoi redditi alla Cassa, manifestando in tal maniera di non volersi sottrarre ai suoi obblighi, non ha ritardato alcun versamento, dato che la Cassa, che ne aveva l'obbligo, non ha provveduto all'iscrizione cui è subordinato l'obbligo contributivo.

In particolare, a sensi dell'art. 22, comma primo, l'iscrizione è obbligatoria e la Cassa, nel momento in cui è informata, ha l'obbligo di provvedervi senza alcuna discrezionalità e immediatamente, in applicazione del principio «quod sine die debetur statim debetur», per effetto della decorrenza *ex lege* dei contributi dal momento in cui si verifica l'esercizio continuativo della professione.

Ciò spiega pure come la Cassa abbia dovuto riconoscere, con il suo ultimo regolamento, di dovere procedere di ufficio e immediatamente all'iscrizione.

In particolare, l'avvocato che — come nel caso in esame — non abbia in alcun modo nascosto il proprio reddito, ed abbia effettuato le ordinarie comunicazioni reddituali alla Cassa, senza però richiedere l'iscrizione in modo tempestivo, viene sanzionato in modo più grave di colui il quale dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii annualmente la comunicazione reddituale ovvero la effettui in modo infedele.

In questo secondo caso infatti il ritardato o mancato pagamento sconta solo la sanzione del 15%, mentre nel primo caso la sanzione arriva, complessivamente al 65% dell'importo dovuto.



Va, in proposito, rammentato che il sistema previdenziale, nell'ambito della tutela dei lavoratori subordinati, in cui sussistono più elevate esigenze di tutela della parte debole del rapporto, ha escluso dall'applicazione delle sanzioni accessorie tutti i casi nei quali il datore di lavoro, con il suo comportamento, abbia dimostrato di non volere nascondere l'esistenza del rapporto contributivo.

Il riferimento è all'art. 4, comma 1 della legge 4 novembre 2010, n. 183, rubricato «misure contro il lavoro sommerso», il quale ha introdotto un nuovo testo dell'art. 3, commi 3, 4 e 5, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. con mod. nella legge 23 aprile 2002, n. 73.

In altri termini, in casi in cui maggiore è l'esigenza di approntare una forma di tutela (essendo coinvolti lavoratori dipendenti), le violazioni meramente formali non determinano l'applicazione di sanzioni di tipo amministrativo.

Nel caso in esame invece, in cui le esigenze di tutela sono inferiori, viene conservata una disposizione che contiene una sanzione del tutto sproporzionata, rispetto all'effettiva lesività del comportamento concretamente tenuto.

Sicché, appare evidente la non manifesta infondatezza della rilevata questione di costituzionalità di detta disposizione in quanto situazioni che richiederebbero minore tutela della posizione dell'ente previdenziale, sono invece assistite da una sanzione più elevata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948, 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 38 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, comma 2, della legge n. 576/1980.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex artt. 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956), con sospensione del giudizio per la fattispecie oggetto della presente remissione.

Manda alla cancelleria per ogni adempimento di competenza.

Così deciso in Palermo, lì 12 novembre 2014.

Il Presidente: ARDITO

15C00081

N. 50

Ordinanza del 16 ottobre 2014 del Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da R. A. contro D.L.R.

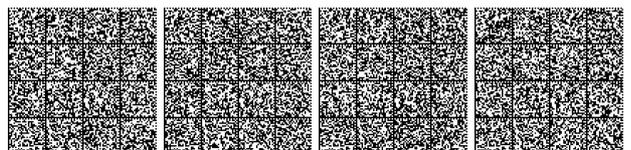
Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Reddito imponibile non superiore ad euro 11.369,24 - Potere del giudice di tener conto del reddito degli ultimi dodici mesi, anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia del patrocinio dei non abbienti sancita a livello costituzionale ed europeo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 75 e 76.
- Costituzione, artt. 3 e 24 (comma terzo); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.

In via subordinata:

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni di ammissione al beneficio - Possibilità di una ammissione graduata e parziale in ragione di fasce o scaglioni reddituali - Omessa previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la garanzia del patrocinio dei non abbienti sancita a livello costituzionale ed europeo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 75 e 76.
- Costituzione, artt. 3 e 24 (comma terzo); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.



TRIBUNALE DI TIVOLI

SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Tivoli, nella persona del Giudice unico dott. Alessio Liberati, nel procedimento iscritto al numero 3169/2012 RG e proposto dalla sig.ra R. A., nata a R. il CF. rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Acquaviva, PEC carloacquaviva@ordineavvocatiroma.org, giusta delega in atti, attore nei confronti del sig. D. L. R., nato a R. il CF. rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Giuliani, PEC carlo.giuliani@pecavvocatitivoli.it, giusta delega in atti, convenuto ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale

IN FATTO

Si sta svolgendo, innanzi al tribunale di Tivoli, un giudizio per la separazione delle parti sopra indicate, attualmente coniugate.

A seguito di regolare costituzione - con la parte attrice assistita da avvocato di fiducia ed ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ed il convenuto assistito anche esso da avvocato di fiducia - è stato concesso termine per la presentazione di memorie prescritte dall'art. 183 c. 6 cpc, in vista della udienza di trattazione ed ammissione dei mezzi istruttori.

In data 8.10.2014 è comparso personalmente il convenuto, rappresentando che:

dal mese di marzo 2014 aveva perso il lavoro, come provato da documentazione attestante lo stato di disoccupazione che ha prodotto,

nel 2013 aveva raggiunto un reddito di euro 17.905,13, che non gli consente di essere ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato per l'anno in corso;

ha chiesto l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato o, in subordine, il rinvio a data dell'anno 2015, a partire dal quale avrebbe potuto godere del beneficio,

che il proprio difensore non era comparso a seguito di accordi specifici, non potendo Egli corrispondere la tariffa professionale prescritta per le attività giudiziali svolte, eventualmente, nell'anno in corso.

Il tribunale si è riservato.

IN DIRITTO

Ritiene il tribunale che dagli atti di causa emerga con chiarezza che, allo stato attuale della legislazione, il convenuto non può essere ammesso a fruire del beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Infatti, con decreto 1° aprile 2014 il Capo del dipartimento per gli affari di giustizia ed il Ragioniere generale dello Stato hanno stabilito l'adeguamento, previsto dall'art. 77 del testo unico, relativo al limite di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, aggiornando l'importo di euro 10.766,33, indicato nell'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, così come adeguato con decreto del 2 luglio 2012, in quello di euro 11.369,24.

Il reddito del convenuto è invece pari 17.905,37 euro per l'anno 2013 (CUD 2014).

L'attestazione dello Stato di occupazione dal 22.5.2014 prova invece il mancato raggiungimento del reddito per l'anno in corso.

La norma in questione e la sua interpretazione. Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

L'art. 75 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115 dispone che

È assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente, indagato, imputato, condannato, persona offesa da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria.

È, altresì, assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate



Il successivo art. 76 dispone che

1. Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.369,24.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 92, se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante

3. Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.

4. Si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.

Nel caso di specie non vi è alcun dubbio che le ragioni della parte non siano manifestamente infondate, trattandosi di reciproca volontà di addivenire a cessazione del rapporto coniugale, sicchè il astratto potrebbe essere ammesso al beneficio.

Trattandosi di interessi in conflitto, poi, deve tenersi conto del solo reddito dell'istante.

La norma è chiarissima sul punto e non si presta ad interpretazioni diverse, a meno di non voler stravolgere il senso stesso della disposizione ed estendere, così facendo, il beneficio a situazioni reddituali non risultanti dall'ultima dichiarazione.

LA QUAESTIO NELLA FATTISPECIE IN OGGETTO

Nel caso di specie, quindi, si delinea un problema di impossibilità di ammissibilità al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, in una situazione di documentata difficoltà economica che rende impossibile alla parte il ricorso "effettivo" all'ausilio di un avvocato difensore, pur formalmente nominato.

Vi sono dunque elementi per dubitare della compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 75 e 76 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115, sotto il profilo della ragionevolezza, nella parte in cui non prevede la possibilità per il Giudice di valutare la capacità reddituale in maniera non vincolata alla sola ultima dichiarazione dei redditi o, comunque, nella parte in cui non si prevede la possibilità di un rimborso "graduato" delle spese sostenute, in base a diverse fasce di reddito.

Si pensi, in proposito, che le spese da sostenere per un giudizio civile di separazione sono pari a diverse migliaia di euro - come da tariffe in vigore - e che la differenza anche di soli pochi euro rispetto al reddito massimo previsto di 11.369,24 determina l'esclusione dal beneficio. In altre parole, un contribuente che produca un reddito di 11.369,00 euro sarà ammesso al beneficio, un contribuente che produca un reddito di 11.370,00 euro ne sarà invece escluso, e sarà obbligato a corrispondere migliaia di euro al proprio difensore per far valere i propri diritti difensivi in un processo civile (peraltro in questo caso "subito" a seguito dell'azione del coniuge) o, in alternativa, a rimanere contumace.

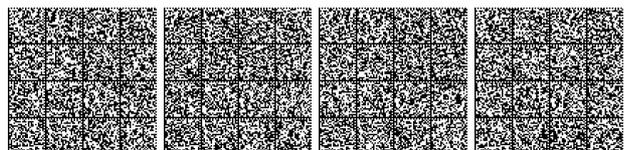
Questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 75 e 76 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115

Si ritiene dunque di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. di cui all'art. 75 e 76 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115 materia di ammissione al beneficio del patrocinio dello Stato nella parte in cui vincola il giudizio di ammissibilità al reddito risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi (e non, ad esempio, ai 12 mesi precedenti l'istanza) o, in via subordinata, nella parte in cui non prevede una fascia di ammissibilità al godimento parziale del beneficio "per scaglioni di reddito".

Va ricordato, a riguardo del parametro della irragionevolezza, che la giurisprudenza della Corte costituzionale, in passato, era orientata nel senso di ricondurre il principio di ragionevolezza all'interno della previsione dell'art. 3 della Costituzione che afferma - come noto - il principio di uguaglianza; di modo che la norma irragionevole era costituzionalmente illegittima in quanto apportatrice di irragionevoli discriminazioni. Come conseguenza di siffatta impostazione era necessario, per accertare l'irragionevolezza della norma, che fosse individuato il c.d. *tertium comparationis*.

Nel tempo la Corte ha affrancato il principio di ragionevolezza sia dal principio di uguaglianza, sia dalla ricerca del *tertium comparationis*, e ne ha poi affermato la violazione anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore.

Tale ipotesi appare ricorrere nel caso di specie, per quanto detto sopra.



Va inoltre rammentato che la tutela del patrocinio dei non abbienti è riconosciuta dall'art. 24 comma 3 della carta Costituzionale, ove sancisce che "Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione".

Anche la Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione europea, avente valore di Trattato, sancisce, all'art. 47, che ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo,

ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Se è indubbio che la regolamentazione della materia prevista da tali disposizioni sia rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario interno è però altrettanto vero che la stessa discrezionalità non possa che essere esercitata con l'obiettivo (ed il limite) di attuare il principio sancito in sede costituzionale e sovranazionale in termini razionali e tali da garantire l'effettività del beneficio, circostanza di cui si dubita nei caso di specie, per quanto sopra illustrato.

Né può ricorrersi all'artificio di rinviare gli atti processuali all'anno successivo in quanto sarebbe contrario al principio (di pari rilevanza) di ragionevole durata del processo (si sottolinea peraltro che nel caso di specie taluni atti sono già stati svolti, dalla sola attrice, essendo stato il convenuto impedito a proporre le memorie ex art. 183 c. 6 cpc per impossibilità di pagare tale attività difensiva).

Sulla rilevanza della questione nella fattispecie alla attenzione del Tribunale

Va precisato che la questione che si sottopone alla attenzione del Giudice delle Leggi è di assoluta rilevanza per la fattispecie in oggetto.

Nel caso di specie la questione di diritto appena descritta appare infatti di imprescindibile soluzione per la decisione, impedendo la possibilità di una partecipazione effettiva con un proprio difensore da parte del convenuto.

PER QUESTI MOTIVI

Il Tribunale di Tivoli, sezione civile, in persona del Giudice unico dott. Alessio Liberati, visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, degli artt. 75 e 76 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115 materia di ammissione al beneficio del patrocinio dello Stato, nella parte in cui non dispongono che il giudice debba tenere conto, ai fini dell'ammissione del reddito degli ultimi 12 mesi (anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi),

solleva d'ufficio ed in via subordinata questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, degli artt. 75 e 76 del d.P.R. 30.05.2002 n. 115 materia di ammissione al beneficio del patrocinio dello Stato, nella parte in cui non dispone la possibilità di una ammissione graduata e parziale al beneficio del patrocinio a spese dell'erario in ragione di fasce o scaglioni reddituali.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tivoli, 16 ottobre 2014

Il giudice: DOTT. Alessio Liberati

15C00082

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-014) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 7,00

